

VU Research Portal

De positie van de politie: een verkennende studie voor de strategische onderzoeksagenda politie.

Boutellier, J.C.J.; van Steden, R.; Bakker, I.; Roeleveld, W.

2011

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Boutellier, J. C. J., van Steden, R., Bakker, I., & Roeleveld, W. (2011). *De positie van de politie: een verkennende studie voor de strategische onderzoeksagenda politie*. Politieacademie i.s.m. VU en Verwey Jonker Instituut.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Positie

State of the art studie

POLITIEACADEMIE

PA

Positie



« waakzaam en dienstbaar »

De positie van de politie
Een verkennende studie voor de strategische
onderzoeksagenda politie

De positie van de politie

Een verkennende studie voor de strategische
onderzoeksagenda politie

Hans Boutellier , Ronald van Steden, Inge Bakker, Arnt Mein en
Wouter Roeleveld
Mei 2011

Verwey Jonker Instituut
Vrije Universiteit Amsterdam

Inhoudsopgave

	Inleiding	9
1	Het einde van een monopolie	13
	1.1 Pluralisering van de politiefunctie	13
	1.2 Besturing van veiligheid	19
	1.3 Vier thema's in de positionering van de politie	24
	1.4 Concluderend	32
2	De Politie in de Nederlandse Samenleving	37
	2.1 De politiek-bestuurlijke positie van de politie: de driehoek	37
	2.2 De functionele positie van de politie: handhavers en veiligheidshuizen	44
	2.3 De politie in relatie tot de burger	54
3	Naar een onderzoeksprogrammering	67
	3.1 Korte samenvatting van het voorafgaande	67
	3.2 Kernthema's voor programmering	68
	3.3 Onderzoeksstrategie	74
	Geïnterviewden en deelnemers expertmeetings naar functie	75
	Literatuur	77
	Colofon	93

Inleiding

De samenleving is in de laatste decennia drastisch veranderd. En de politie veranderde mee. In de kern is vanzelfsprekend nog steeds sprake van een primaire rol in de handhaving van de rechtsorde, uit te splitsen in rechtshandhaving en handhaving van de openbare orde. Daarnaast kent de politie van oudsher de wettelijke taak noodhulp te verlenen. In de laatste jaren is daaraan toegevoegd de functie van signalering en advisering. Deze nieuwe taak is tekenend voor de aard van de veranderingen in het veiligheidsveld. Het is al vele malen beschreven en nageschreven: de politie werkt binnen een steeds gecompliceerder veld van organisaties en instituties die iets van doen hebben met veiligheid. Wat ze niet zelf doet, kan de politie nog altijd aan anderen adviseren. De veranderde positie van de politieorganisatie is het onderwerp van deze studie.

Dit rapport beoogt een state of the art te bieden, een overzicht van bestaande kennis over ontwikkelingen op dit terrein. Daartoe behandelt het rapport de wetenschappelijke literatuur en zal verslag worden gedaan van de raadpleging van experts. Er is een uitgebreide literatuur- en documentanalyse uitgevoerd, in aansluiting op de bestaande kennis van het team. Daarnaast zijn de positie van de politie en relevante onderwerpen besproken in interviews met deskundigen uit de wetenschap (vijf lectoren en hoogleraren) en de politiepraktijk (twee korpschefs) en in drie expertmeetings. Aan de expertmeeting namen lectoren (9) en programmamanagers (8) van de Politieacademie deel en enkele anderen die nauw betrokken zijn bij beleidsontwikkeling van de Politieacademie (3). In bijlage 1 zijn de geïnterviewden en deelnemers aan de expertmeeting te vinden.

Er is voor dit rapport veel verzameld, maar het zou te ver gaan om te beweren dat we volledig dekkend zijn. We onderscheiden vier verschillende verbanden die relevant zijn voor de positie van de politie. In de eerste plaats is er de politiek-bestuurlijke verhouding van burgemeester, (hoofd)officier en korpschef. In de tweede plaats zijn er beveiligende,

toezichthoudende en handhavende instanties. Deze organisaties houden zich met ‘politieachtig’ werk bezig. In de derde plaats zijn er uiteenlopende bedrijven en maatschappelijke organisaties (scholen, woningcorporaties, winkeliers, verzekeraars, energieleveranciers, horeca en wat dies meer zij) waar de politie zich toe moet verhouden (en vice versa). Deze instituties zijn vaak ‘afnemers’ van de diensten van de politie, maar zijn ook zelf relevant voor de regulering van gedrag (en dus sociale veiligheid). Ten slotte zijn er de burgers en hun sociale verbanden; de relatie tussen politie en burgers komt op talloze manieren tot uiting, maar vooral in surveillance, interventies, aangiftes en bekeuringen.

Er is getracht zoveel mogelijk van deze relaties te laten zien, maar hebben desalniettemin keuzes moeten maken. In hoofdstuk 1 beschrijven we op basis van de (internationale) literatuur de relevante concepten om de positie van politie te kunnen typeren. Centraal in de bespreking staan de pluralisering van de politiefunctie en de daaraan gekoppelde vraag naar governance. Uit deze literatuuranalyse komen vier onderwerpen naar voren, die relevant zijn voor de beoogde onderzoeksagenda: de veranderde vraag naar veiligheid, de identiteit van de politie, de organisatie van veiligheidsnetwerken en de democratische controle daarop. In hoofdstuk 2 gaan we in op enkele samenwerkingsvormen die specifiek zijn voor de Nederlandse politie: de driehoek, de veiligheidshuizen en de gebiedsgebonden politie. Er wordt wel gezegd dat Nederland één van de meest op burgers gerichte politieorganisaties kent. We concentreren ons dan ook op de lokale veiligheidszorg, en in mindere mate op de bovenlokale rollen van de politieorganisatie.

Het slothoofdstuk 3 bevat een concluderende samenvatting en een analyserende beschouwing over de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke positie van de politie. We bouwen daarin voort op de thema’s uit hoofdstuk 1, maar laten ons voor de uitwerking informeren door specifieke onderwerpen die in hoofdstuk 2 zijn behandeld. In de hoofdstukken 2 en 3 zijn ook de meningen van experts verwerkt. We reiken op basis daarvan thema’s aan die zich goed zouden lenen voor een samenhangend onderzoeksprogramma voor de positionering van de politie. We besteden ten slotte nog apart aandacht aan de onderzoeksstrategie die het meeste past bij een betekenisvolle onderzoeksprogrammering op dit onderwerp.

Het einde van een monopolie

Over de afgelopen tweehonderd jaar was de politie hoofdrolspeler op het toneel van openbare ordehandhaving en opsporing. Hoewel er in die tijd ook al organisaties als particuliere beveiligingsbedrijven en stadstoezicht actief waren, gebeurde dat op relatief kleine schaal en zonder bijzondere bevoegdheden. De politie had nagenoeg het monopolie op de bestrijding van verloedering, overlast en criminaliteit. Dit beeld is sterk aan het veranderen. Particuliere beveiliging is booming business (Jones & Newburn, 1998; Van Steden, 2007) en de klassieke stadswachten, soms 'Melketiers' genoemd, worden omgevormd tot buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) met bevoegdheden tot bekeuren (Van Stokkom, 2005). Daaromheen is het aantal andere, niet 'politieachtige', actoren dat zich met sociale veiligheidsvraagstukken bezighoudt snel toegenomen. Horeca-ondernemingen helpen mee in het bestrijden van uitgaansgeweld, woningcorporaties assisteren in de strijd tegen hennepplantages en burgers worden betrokken bij buurtwachten. Sociale veiligheid is het werkterrein van velen geworden. In de nationale en internationale bestuurskundige en criminologische literatuur is het nodige over voorgaande ontwikkelingen gepubliceerd. Kernwoorden zijn 'pluralisering' en 'besturing' (governance). Hieronder zullen de discussies over deze twee theoretische concepten worden uitgewerkt.

1.1 Pluralisering van de politiefunctie

Vanuit historisch en politiek perspectief is ons hedendaagse denken over veiligheidshandhaving onlosmakelijk met de staat verbonden. De moderne westerse politieke theorie wortelt immers in geschriften van klassieke auteurs die zich bij uitstek bezighouden met de wenselijkheid van repressief gezag om chaos en geweld te beteugelen. De naam van onder meer Max Weber is onlosmakelijk met de analyse van deze historische ontwikkeling verbonden. Op de drempel van de twintigste eeuw ontvouwt de Duitse socioloog zijn theorieën over macht, gezag en het wezen der staten en hun overheden. Hij ziet staten als politieke

instellingen die met succes het monopolie van fysieke legitieme dwang kunnen uitvoeren ter handhaving van geldende regels. Hiertoe zijn hiërarchisch omgeven bureaucratieën ingericht die door dreiging met en gebruik van repressieve middelen orde en veiligheid kunnen afdwingen (Weber, 1972 [1922]). Naast het leger is de politie, als een organisatie van mensen, middelen, gebouwen en voertuigen, hier bij uitstek een exponent van.

Vanaf begin jaren negentig begint er kritiek te komen op het voor lange tijd algemeen aanvaarde idee dat de term ‘politie’ vernauid is tot een kernonderdeel van de overheid. Zoals de Nederlandse socioloog Cachet (1990: 7) opmerkt: ‘politie is niet zo uniek als praktijkmensen denken. Politie behoort tot een meer algemene categorie van controlemechanismen’. Anders gezegd: individuen en organisaties die zelf geen onderdeel van de ‘blauwe’ politie uitmaken, kunnen ook bij toezicht, en daarmee samenhangend, ordehandhaving worden betrokken. Deze visie betekent een bredere opvatting van wat onder politie moet worden verstaan: ‘ook buiten de sfeer van de specifieke politieorganisaties zijn er [...] diensten en instellingen die activiteiten verrichten die onder de noemer ‘politie’ vallen. [...] Die werkzaamheden worden dan ook vaak niet alleen door de politie, maar ook door anderen verricht. Tot die anderen behoren naast overheidsinstellingen ook commerciële bedrijven (onder meer in de sfeer van beveiliging en bewaking) en groepen burgers’ (ibidem: 86). Hoogenboom (2000) ziet eenzelfde ontwikkeling op het terrein van opsporing en recherche. Hij bespeurt daar een groeiend ‘complex’ van publieke en private opsporingdiensten rondom het reguliere politieapparaat. De politie staat er steeds minder alleen voor, ook als het gaat om onderzoek naar strafbare feiten.

Hieruit volgt dat ‘politie’ (police) niet alleen naar een overheidsorganisatie met specifieke taken verwijst, maar ook abstracter als een brede sociale functie (policing) moet worden opgevat (Reiner, 1992) – een betekenis die ‘politie’ (of policie, policy) etymologisch gezien overigens ook heeft in de zin dat het een brede reeks beleidstaken beslaat gericht op de regulering van menselijk gedrag. Bij de politie opgevat als functie gaat het om de uitoefening van formele sociale controle, dat wil zeggen: controle indirect uitgeoefend door bepaalde derde partijen zoals publieke en private organisaties. Dit in tegenstelling tot informele sociale controle,

waarbij mensen elkaars gedrag rechtstreeks proberen te beïnvloeden. Vanuit dit wetenschappelijk gezichtspunt definieert Huberts (1998: 3-5) de politiefunctie als 'het in een maatschappelijk systeem handhaven van de gezamenlijke normen en regels en het beschermen van ieders veiligheid (vrijwaring tegen schade en verlies), zo nodig door dwang'. Het is hierbij van essentieel belang te beseffen dat beveiliging, toezicht, opsporing en ordehandhaving ook buiten de korpsen kunnen worden uitgevoerd. In de literatuur wordt daarom van een 'pluralisering' (Crawford et al., 2005; Jones & Newburn, 2006) of 'multilateralisering' (Bayley & Shearing, 2001) van de politiefunctie gesproken.

Binnen, voorbij, onder en boven de staat

Deze zienswijze zet de deur open voor tal van 'politieachtige' actoren die een steeds grotere maatschappelijke rol vervullen. In dit verband onderscheidt Loader (2000) organisaties 'binnen' (overheidsinstellingen), 'voorbij' (commerciële aanbieders), 'onder' (burgerinitiatieven) en 'boven' (transnationale instituties) het staatsapparaat. Hieronder volgt een toelichting aan de hand van de Nederlandse situatie. Ten eerste is de diversiteit van organisaties binnen de staat vergroot. Politie en marechaussee (ruim 50.000 werknemers) zijn de meest bijzondere 'publieke' organisaties, omdat zij het geweldsmonopolie van de staat vertegenwoordigen. Alleen politiemensen bezitten het legitieme mandaat om desnoods met geweld orde op zaken te stellen. Toch staan politie en marechaussee er steeds minder alleen voor. Vanaf eind jaren tachtig hebben nieuwe functionarissen zoals politiesurveillanten en stadswachten (later stadstoezichthouders genoemd) hun intrede gedaan (Hauber et al., 1996).

Het eerste type functionaris is onderdeel van het politieapparaat, heeft beperkte bevoegdheden en wordt door gemeenten betaald. Stadswachten vormen daarentegen eigen gemeentelijke organisaties en beschikken over geen enkele bijzondere bevoegdheid. Zij werden in 1989 geïntroduceerd als project voor langdurig werklozen. Niettemin nemen diensten Stadstoezicht in toenemende mate afstand van de klassieke stadswachten. Daarvoor in de plaats komen bevoegde toezichthouders en handhavers (Terpstra, 2007). Dit zijn buitengewoon opsporingsamb-

tenaren (boa's) die om legitimatie kunnen vragen en kunnen bekeuren voor parkeerovertradingen of overtradingen in het kader van de algemeen plaatselijke verordening (apv). Toezicht op en handhaving van de 'kleine norm' (overlastgevend, asociaal gedrag) komt dus in toenemende mate bij gemeentelijke diensten terecht.

Een soortgelijke constatering geldt voor de opsporingskant van de politie. Daar zien we eveneens een 'verbreding' van de politiefunctie naar publieke organisaties anders dat het reguliere blauw. Bekend zijn de Bijzondere Opsporingsdiensten die op tal van beleidsterreinen opereren. Zij hebben een onderzoeksmatige en controlerende functie en zijn soms bevoegd bekeuringen uit te delen aan overtredders. Denk onder meer aan de Arbeidsinspectie of de FIOD-ECD, de onderzoekstak van de belastingdienst (Van Waarden, 2006). Hierbij gaat het zeker niet alleen om spoorwerk naar relatief kleine misstanden. Ook de bestrijding van zware (of georganiseerde) criminaliteit kent tegenwoordig een multi-agency benadering (Nelen & Huisman, 2008). Een aansprekend voorbeeld is de bestuursrechterlijke aanpak van het Wallengebied te Amsterdam. Met behulp van de wet BIBOB kan de gemeente vergunningen weigeren of intrekken als een ondernemer niet kan aantonen dat zijn bedrijfsvoering integer en transparant is. Naast de politie en het lokale bestuur is onder meer de belastingdienst een belangrijke speler in dit veld.

Ten tweede heeft zich een explosief groeiende commerciële veiligheidsmarkt voorbij de politie gevormd. Het totaal aantal beveiligers wordt momenteel op circa 35.000 geschat, tegenover circa 10.000 in 1980 (Terpstra & Van Steden, 2008). Alhoewel precieze gegevens ontbreken, kan gevoeglijk worden aangenomen dat, ondanks hun geringere aantal, de zichtbaarheid van beveiligers hoger ligt dan bij politiemensen. Dit komt omdat beveiligers waarschijnlijk een groter aantal uren op straat of in winkelcentra doorbrengen. Brancheorganisatie VPB claimt zelfs dat 's nachts meer private dan publieke surveillancewagens Nederland doorkruisen. Deze trend zal vermoedelijk doorzetten. Gemeenten hebben de neiging om toezichts- en handhavingsfuncties uit te besteden aan 'buurtconciërges', 'toezichthouders' of 'straatcoaches' met een beveiligingsdiploma. Tevens leveren beveiligingsbedrijven medewerkers die als buitengewoon opsporingsambtenaren tegen kleine overlast optreden. De branche speelt gretig op de geboden ruimte in. Zeker nu de klassieke

markten van winkelcentra en bedrijventerreinen een verzadigingspunt lijken te bereiken, bestaat er behoefte aan nieuwe wingebieden zoals de bewaking van detentiecentra en uitzetcentra voor asielzoekers. Het overnemen van overheidsondersteunende diensten door het bedrijfsleven vormt dan een logische volgende stap.

Voorts moeten private rechercheactiviteiten niet worden uitgevlakt. Terpstra (2008a) geeft een uitgebreid overzicht van maatregelen die bedrijven nemen gericht op het tegengaan van (georganiseerde) criminaliteit. Dit kan uiteenlopen van het vaststellen van de betrouwbaarheid van klanten en het screenen van eigen personeel tot het opsporen van gestolen liquide middelen, goederen en voertuigen. Regelmatig worden in geval van problemen gespecialiseerde bureaus ingehuurd, maar grote bedrijven, banken, verzekeraars en creditcardmaatschappijen beschikken doorgaans ook over eigen, interne rechercheafdelingen. Tevens dijt de markt voor particulier speurwerk zich naar verschillende kanten toe uit. Klerks et al. (2001) wijzen bijvoorbeeld op informatiehandelaren, expertisebureaus en fraudeonderzoekers die (vertrouwelijke) gegevens vergaren. Het romantische beeld van privédetectives die wat 'kruimelwerk' verrichten in echtscheidingszaken staat daarbij in schril contrast met professionele, hoog opgeleide, forensische accountants die ingewikkelde financiële malversaties doorlichten. Private participatie in onderzoek naar strafbare feiten en het aanleveren van bewijsmateriaal voor de rechtspraak is zodoende lang niet ongewoon meer (Hoogenboom et al., 2000). Toch kan de regulering van de private veiligheidsbranche (researchewerk voorop) als 'terughoudend' worden aangemerkt. Kenmerkend voor het gevoerde beleid is een 'relatief grote mate van *laissez-faire* vanuit met name de Nederlandse rijksoverheid' (Klerks, 2008: 17).

Ten derde creëren actieve burgers toezichtfuncties onder de staat (Shaland & Vagg, 1988). Op verschillende plaatsen in Nederland hebben buurtbewoners hun handen ineengeslagen en preventieteam gevormd. Meest bekend zijn de Marokkaanse buurtvaders die in Amsterdam en Den Haag zowel overdag als 's nachts hun rondes lopen (De Jong en De Haan, 2000). Tevens probeert de politie burgers te betrekken bij het veiliger maken van hun woning of roept hun hulp in bij de oplossing van misdrijven (Van Caem, 2008). Televisieprogramma's zoals *Opsporing Verzocht* worden veel bekeken, terwijl het bellen van 'kliklijnen' of het

gebruik van camera's op mobiele telefoons wordt gestimuleerd (zie ook verderop een toelichting op burgerparticipatie). Het staat overigens ter discussie of deze vormen van burgerparticipatie echt onder de noemer 'politiefunctie' vallen. In plaats van formele sociale controle (controle uitgeoefend door georganiseerde partijen die primair een veiligheidsstaak uitoefenen) gaat het immers vooral om informele typen van toezicht op elkaar.

Van een geheel andere orde zijn bewegingen boven het nationale niveau. Meest evident is een caleidoscoop aan politiesamenwerking tussen landen. Denk bijvoorbeeld aan Europol, Interpol of zogeheten joint investigation teams die grensoverschrijdend researchewerk verrichten. Minder bekend is de opkomst van internationaal opererende commerciële beveiligingsbedrijven (Johnston, 2000). Ter illustratie: Group 4 Securicor (G4S), één van 's werelds grootste spelers, heeft vestigingen in meer dan 110 landen met ruim 600.000 werknemers die gezamenlijk een miljardenomzet genereren. In het verlengde hiervan kan worden opgemerkt dat de grenzen tussen publiek en privaat inlichtingenwerk (intelligence) aan het vervagen zijn (Hoogenboom, 2006). Onder noemers als 'consultancy' en 'risicoanalyse' bieden tal van private militaire bedrijven (of militaire componenten van beveiligingsmultinationals) diensten aan die zich op het grensvlak van informatievergaring en spionage bevinden.

Binnen en boven, onder en voorbij de staat, de positie van de politie dient gedefinieerd te worden ten opzichte van vele verschillende partijen. Daarin kan de politie zich laten leiden door de kwaliteiten en werkwijzen van die andere partijen, maar het ligt meer voor de hand uit te gaan van de eigen specifieke kwaliteiten van de politieorganisatie die haar functie nu met zoveel anderen moet delen. Dat leidt als vanzelf tot een specifiek programmatisch thema, namelijk de identiteit van de politie. Niet dat deze voor eens en voor altijd is vast te stellen, maar wel omdat het noodzakelijk is om in een veranderende wereld steeds opnieuw vast te stellen wat het specifieke bestaansrecht is van de eigen organisatie en op welke kernfunctie ze kan worden aangesproken.

1.2 Besturing van veiligheid

Bovenstaand complexe beeld van de politiefunctie kan nog verder worden gecompliceerd. Niet alleen politieachtige (of risicomanagerende) instituties houden zich, van wijk tot wereld, met sociale veiligheid bezig. Ook een veel breder veld van bedrijfsleven en civil society (woningbouwverenigingen, scholen, hulpverleners) wordt bij de aanpak en preventie van verloedering, overlast en criminaliteit betrokken. Er hebben zich, kortom, brede, veelal lokale, veiligheidsnetwerken gevormd. Deze netwerken raken sterk aan discussies over governance: de (be)sturing van samenwerkingsverbanden tussen zowel publieke als private organisaties. Nieuw zijn dergelijke discussies niet. Binnen de sociale wetenschappen wordt al vanaf begin jaren zeventig onderzoek verricht naar de vorming van samenwerkings- en netwerkverbanden. In beginsel ging het hier om het in kaart brengen van (verre) vriendschapsrelaties die bijvoorbeeld kunnen bijdragen aan het makkelijker vinden van een baan (Granovetter, 1973). Daarnaast zijn met name politicologen en bestuurskundigen zich gaan verdiepen in organisatienetwerken gericht op het 'interactief' vormen en uitvoeren van beleid (Benson, 1975). Een belangrijke achtergrond hiervan is dat maatschappelijke problemen, waaronder veiligheidsproblemen, in toenemende mate als wicked problems worden gezien. Voor dergelijke problemen zijn geen definitieve antwoorden mogelijk, vanwege de hoge mate van complexiteit, steeds veranderende omstandigheden en ambigue veronderstellingen over wat goede oplossingsrichtingen zijn (Rittel & Webber, 1973). De overheid is niet in staat om zelfstandig soelaas te bieden en zoekt steun bij andere organisaties in zowel het bedrijfsleven als de non-profit sector.

In een paar zinnen samengevat luidt het theoretische uitgangspunt van netwerkbenaderingen dat 'beleid tot stand komt in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal actoren. Die actoren zijn wederzijds van elkaar afhankelijk, zodat beleid alleen kan worden gerealiseerd door samenwerking tussen actoren' (Klijn & Koppenjan, 1994: 148). Binnen deze organisatienetwerken gaat het niet om een overheidsmonopolie (government) op beleidsvorming en uitvoering, maar om een ensemble van partijen (governance) die met elkaar tot passende oplossingen voor urgente maatschappelijke problemen moeten komen (Kooiman, 2003). Overeenstemming over een precieze definitie van governance is er niet,

maar er kunnen wel verschillende elementen worden onderscheiden (Stoker, 1998). Ten eerste verwijst governance naar een dynamisch samenstel van actoren binnen en buiten de overheid; regelmatig stappen partijen in en uit netwerken. Ten tweede overheerst het besef dat de afbakening van verantwoordelijkheden tussen ‘het publieke’ en ‘het private’ aan het vervagen is; we zien eerder een vloeiend continuüm tussen gradaties van publicness en privateness (Dijkstra & Van der Meer, 2003). Ten derde kunnen organisaties niet zonder elkaar bij de realisatie van goederen en diensten van algemeen nut; zij moeten tot ‘collectieve actie’ (Olson, 1971) zien te komen. Ten vierde neigt de sturing van netwerken ertoe in zichzelf te keren. Door de relatieve autonomie van organisaties treedt een bepaalde geslotenheid op; partijen reageren beperkt op sturingsprikkelels. En tot slot zijn hiërarchische machtsrelaties geen oplossing voor de sturing van netwerken; overheid, markt en samenleving leven op een zekere voet van gelijkheid met elkaar.

Nodal governance

Tegen de achtergrond van ‘samenwerking’, ‘participatie’ en ‘integraal werken’ vinden er momenteel in de literatuur debatten plaats over de typering van de nieuwe, hiervoor beschreven veiligheidszorg. Een dominant criminologisch discours handelt over nodal governance (‘nodale sturing’). Dit discours veronderstelt dat de overheid niet meer is dan ‘een speler onder andere spelers’ (Johnston & Shearing, 2003; Wood & Shearing, 2007). Hoewel de rol van de overheid niet is uitgespeeld in een netwerksamenleving wordt er geen conceptuele prioriteit meer aan publieke organisaties toegekend. Hierbij is het onderscheid tussen realiteit en normatieve stellingname niet altijd makkelijk te bepalen. Aanhangers van de nodal governance-benadering hebben zich sterk laten inspireren door het gedachtegoed van de Amerikaans-Oostenrijkse econoom Friedrich von Hayek. Hij gaat ervan uit dat overheden te log en bureaucratisch zijn en bovenal de nodige kennis en expertise missen om tot een bevredigende oplossing van lokale (veiligheids)problemen te komen. Inzetten op ‘spontane regulering’ (of marktwerking) is daarom slimmer, effectiever en efficiënter (Wood & Shearing, 2009). Gelijktijdig wordt opgemerkt dat marktwerking negatieve bijeffecten kan hebben in de vorm van uitsluiting en marginalisering. Financieel minder bedeelde

bevolkingsgroepen hebben immers de middelen niet om veiligheid te kopen; zij blijven van (weinig welwillende) overheidsinstanties afhankelijk. Anders dan bij Von Hayek ligt volgens Shearing & Wood (2003) de ultieme oplossing daarom niet in het laissez-faire van vraag en aanbod, maar in het op een gepaste manier gebruik maken van marktkrachten met als oogmerk het stimuleren van burgerparticipatie en het tegengaan van uitsluitingmechanismen. Concreet houdt dit in dat burgers bij besluitvorming van lokale netwerken kunnen worden betrokken over hoe budgetten voor veiligheidszorg worden gealloceerd.

Het nodal governance-perspectief heeft de nodige kritiek gekregen vanwege het 'staatscepticisme' dat onderhuids aanwezig is (Loader & Walker, 2005) en haar gebrekkige empirische onderbouwing (Hoogenboom, 2010a). Hierbij moeten we ons wel realiseren dat dit scepticisme een Zuid-Afrikaanse herkomst heeft, die een andere visie op de politie dan de Europese met zich meebrengt. De politie is niet overal je beste vriend. Tegelijkertijd blijkt inderdaad dat de radicalisering van governance – het denken in volstrekt horizontaal georganiseerde netwerken, zonder vooraf hiërarchische relaties te veronderstellen – van weinig waarde is voor de daadwerkelijke positie van de politie en het lokale bestuur. Het feit dat private en (semi-)publieke partijen nadrukkelijker onderdeel zijn geworden van het openbaar bestuur wil nog niet zeggen dat de sturende rol van de overheid moet worden uitgewist. Integendeel, de kaders waarbinnen netwerken tot bloei kunnen komen, worden nog altijd bepaald door constitutioneel verankerde autoriteit en het fiscale fundament van de benodigde, door belastingen verkregen, fondsen (zie in dit verband een uitgebreid literatuuroverzicht van Hill & Lynn 2005). Zeker in Nederland vormen gemeenten en politiekorpsen nog altijd de aanjagende en coördinerende spil van lokale veiligheidsnetwerken, hoewel 'strakke' regie over de samenwerking averij kan oplopen. Een grote bestuurlijke uitdaging voor de politie is om, samen met de driehoek van justitie en gemeente, alle partijen in een veiligheidsnetwerk zo op elkaar te betrekken dat zij daadwerkelijk 'integraal' en in 'ketens' werken. Integraal veiligheidsbeleid komt in de praktijk nog steeds vaak neer op 'gedoe, gemodder en getob' (vgl. Lindblom 1959).

Nodale oriëntatie

Binnen de praktijk van het politieveld heeft het nodal governance-concept een specifiekere betekenis dan hierboven geschetst. Daar valt het samen met het idee van 'nodale oriëntatie'. Het visiedocument Politie in Ontwikkeling (PiO) omschrijft de nodale oriëntatie als uitvloeisel van de keuze om infrastructurele netwerken en knooppunten (nodes) bestaand uit mensen, goederen, diensten, financiën, verkeer en data als nieuwe aangrijpingspunten te nemen voor het uitoefenen van de politiefunctie: 'de Nederlandse politie kiest er [...] voor de controle op de (hoofd) infrastructuren te intensiveren om de mobiliteit van 'kwaad' te beperken en het tijdig te herkennen. Door op de infrastructuur virtuele toegangspoorten te creëren wordt de veiligheid van de burgers in woongebieden vergroot' (Projectgroep Visie op de politiefunctie, 2005: 90). Volgens Bekkers et al. (2006) vervult de nodale oriëntatie een meerwaarde als 'sensitizing concept' voor toekomstige strategieontwikkeling. Het maakt de politie alert op de netwerksamenleving waarin zij zich bevindt en de veranderende sociale en geografische omgeving die dit met zich meebrengt. Het concept biedt aanknopingspunten voor systematisch nadenken over de wijze waarop de politie haar strategische informatiepositie kan vergroten in een wereld die volop in beweging is. Criminelen en terroristen trekken zich immers steeds minder van grenzen aan; zij bewegen zich min of meer vrijelijk door de lucht, over de weg, het spoor of het water, en via het Internet.

Een concreet voorbeeld van de nodale oriëntatie zoals deze in politiejargon wordt begrepen is het veiligheidsbeleid dat wordt gevoerd ten aanzien van de Rotterdamse havens. Hier is bij uitstek sprake van vele soorten 'stromen' die Nederland binnen komen. Via schepen en containers worden onder meer wapens, drugs, sigaretten, hardhoutsoorten, dieren en verstekelingen illegaal ons land binnengebracht. Ook vinden er in de havens regelmatig diefstallen en milieudelicten plaats, waarbij er onvoldoende zicht is op ladingen die worden vervoerd. De politie heeft meestal niet direct toegang tot (digitale) administratieve en logistieke processen. Er kan, kortom, over een 'handhavingstekort' worden gesproken. Met name de Zeehavenpolitie zou haar informatiepositie naar een hoger plan moeten tillen door op het knooppunt van stromen die de Rotterdamse havens belichamen verkokering binnen de eigen organisa-

tie tegen te gaan en samenwerking met andere organisaties binnen de veiligheidsketen te versterken (Hoogenboom, 2010b).

Op dit laatste punt raakt de nodale oriëntatie van de politie discussies over (nodal) governance die in de wetenschappelijke literatuur worden gevoerd. Het vergaren van informatie op infrastructurele knooppunten brengt met zich mee dat de politie beter in kaart moet brengen binnen welke veiligheidsnetwerken ze functioneert, hoe ze zichzelf daarbinnen positioneert, en welke samenwerkingsrelaties ze vervolgens aangaat. Daarbij kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij discoursen over een sterk fragmenterende politiefunctie, waarbij de politie haar bijzondere positie verliest te midden van een zee aan publieke en private toezichthouders, handhavers en speurders (Hoogenboom, 2010c). De Nederlandse politie beschikt immers nog altijd over het geweldsmonopolie en is vaak één van de 'trekkers' (of coördinatoren) binnen veiligheidsnetwerken. Het is juist de politie die voor collectieve waarden en belangen staat en als zodanig een samenbindende rol heeft te vervullen.

Samengevat leert een kritische blik op de governance-literatuur dus dat er weliswaar een steeds ingewikkelder veld van organisaties is ontstaan waarop onder meer de politie grip moet houden, maar dat ontwikkelingen niet moeten worden overdreven. Hoogenboom stelt zelfs dat (nodal) governance vooral een hype is: '[dergelijke populaire concepten] zijn er ineens, raken in de mode, worden salonfähig en verdwijnen dan weer. Om na verloop van tijd weer gerecycled terug te keren' (2009: 65). Met enige meewarigheid stelt hij dat van de meeste groots aangekondigde paradigmawisselingen in de sociale wetenschappen weinig is terechtgekomen; continuïteit en conservatisme overheersen. Jones & Newburn (2002) doen eenzelfde soort observatie. Een nuchtere blik op de geschiedenis leert dat er wel degelijk veranderingen gaande zijn, maar nooit zo radicaal als veel onderzoekers ons willen doen geloven. Het governance-concept is desalniettemin van belang voor de positiebepaling van de politie. Hoe dan ook dient te worden onderkend dat sturing en samenwerking in netwerken cruciale programmatisch thema's zijn voor de verdere ontwikkeling van de politie.

1.3 Vier thema's in de positionering van de politie

Pluralisering en governance hebben veel met elkaar te maken. Het aantal politie-achtige organisaties neemt toe, hetgeen dwingt tot samenwerking. Deze noodzaak doet zich dan ook nog eens voor in en steeds ingewikkelder samenleving. Het begrip governance maakt de politie attent op de vraag hoe zij zich binnen deze gecompliceerde situatie moet opstellen. De urgentie van deze vraag valt samen met observaties die in het eerder genoemde Politie in Ontwikkeling worden gedaan (Projectgroep Visie op de politiefunctie, 2005). Om zich binnen dit steeds ingewikkelder – lokaal, regionaal, nationaal en internationaal – veld staande te houden kiest de politie zowel voor intensieve informatieverzameling over bewegingen op allerlei infrastructuur (snelwegen, waterwegen, spoorwegen, luchthavens, internet) als voor blijvende betrokkenheid op gemeenschappen en burgers. Hierbij bevruchten en versterken beide strategieën elkaar, althans dat wordt beoogd. In de volgende paragrafen worden in het verlengde van de geconstateerde pluralisering en besturingsvraag vier thema's nader uitgewerkt: de veranderde vraag naar veiligheid, de identiteit van de politieorganisatie, samenwerking en sturing binnen veiligheidsnetwerken en de democratische controle op de politieorganisatie en de veiligheidsnetwerken.

De veranderde vraag naar veiligheid

Met het binnengaan van de eenentwintigste eeuw heeft het thema 'veiligheid' zich een prominente plaats in maatschappelijke debatten verworven. Na de aanslagen van 9/11 in 2001 en de Fortuyn-revolte van 2002 kwamen gevoelens van onrust, onbehagen en onveiligheid zelfs tot een politiek hoogtepunt. In de laatste verkiezingen speelde het thema niet meer een zo expliciete rol. Momenteel lijkt veiligheid een min of meer als vanzelfsprekend aangenomen constante in beleid gericht op achterstandsbuurten, integratieproblemen of schooluitval onder jongeren. En niet zonder reden. Hoewel de laatste twintig jaar het criminaliteitsvolume is gestabiliseerd, ligt het met 1,2 miljoen geregistreerde misdrijven (2005) nog altijd bijna tien keer hoger dan in de jaren zestig (gecorrigeerd naar bevolkingsgroei betekent deze toename een verzesvoudiging.). Uit slachtofferenquêtes blijkt dat jaarlijks ongeveer

eenderde van de bevolking één of meerdere malen met criminaliteit te maken kreeg (Van Noiye en Wittebrood, 2007: 215-218).

Een tweede punt is angst of, milder uitgedrukt, gevoeligheid voor criminaliteit. Volgens de Veiligheidsmonitor Rijk zegt ongeveer een kwart van de Nederlanders zich wel eens onveilig te voelen (CBS, 2009). Over een iets langere periode bezien lijkt dit percentage iets te zijn afgenomen. Tegelijkertijd leert dezelfde monitor dat 'hondenpoep', 'rommel' en 'hangjongeren' op straat vaker als buurtproblemen worden genoemd dan 'drugsoverlast', 'bedreigingen' of 'geweld'. Mensen zijn kennelijk het meest gevoelig voor relatief kleine problemen die frequent voorkomen. In dit verband is er de laatste jaren bij de politie steeds meer aandacht voor reassurance policing. Om de kloof tussen burger en politie te dichten, dient de politie zich samen met lokale overheden te richten op zogenaamde 'signalcrimes'. Dit zijn de vormen van criminaliteit en overlast waarvan wordt verondersteld dat ze de grootste impact hebben op de gevoelens van onveiligheid bij de burgers (Innes 2004).

Daarenboven worden angst en gevoeligheid voor gevaar in meer abstracte termen geduïd. Deze constatering raakt aan een diepere – ontologische – gesteldheid die betrekking heeft op grote maatschappelijke kwesties als individualisering, globalisering en de (vermeende) afkalving van onze publieke moraal. Hoewel voorgaande zorgen niet altijd direct op criminaliteit betrekking hebben, roepen zij wel een verlangen op naar orde, bescherming en veiligheid – en de organisatie hiervan (Boutellier, 2002).

Voor de politie, en in meer algemene zin de justitiële keten, heeft de urgentie van het veiligheidsthema ervoor gezorgd dat er zwaarder op repressieve maatregelen is ingezet. Gemeenten hebben speciale 'urgentiegebieden' ingesteld waar agenten preventief mogen fouilleren. Er zijn samenscholingsverboden voor structureel overlastgevende jeugd van kracht. Shortlists binnen politie en gemeente moeten 'risicjongeren' in kaart brengen, maar ook veelplegers ontkomen niet aan extra aandacht. De overheid pakt onveiligheid rondom het openbaar vervoer aan en vanouds staat voetvalvandalisme met stip genoteerd. Beleid ten aanzien van coffeeshops en de huisteelt van nederwiet wordt eveneens aangescherpt. Oftewel in één formule: '[r]egels zullen strakker worden gehandhaafd.

De politie en gemeenten krijgen hierbij meer bevoegdheden' (Ministerie van Justitie en Ministerie van BZK, 2002: 55). Het eerder genoemde visiedocument Politie in Ontwikkeling spreekt plastischer over 'het kwaad' in de samenleving dat moet worden geneutraliseerd of uitgeschakeld. Politie en justitie zetten dus zeer stevig in op de aanpak van dreigingen zoals criminaliteit en terrorisme. De bevolking moet immers worden beschermd.

Behalve een verharding van het strafklimaat in Nederland (Pakes, 2006) heeft ook de invoering van bedrijfsmatig denken bijgedragen aan een grotere nadruk op handhaving (Hoogenboezem & Hoogenboezem, 2005). Door meer nadruk op meetbare resultaten is bijvoorbeeld de neiging ontstaan om bonnen te schrijven in plaats van werk te doen dat minder goed in kwantitatieve termen is te vatten. Hoewel het denken in economische termen van productie en efficiëntie niet zo ver is doorgevoerd als in buurland Groot-Brittannië (Van Steden & Jones, 2010) en de Nederlandse politie onder druk van bedrijfsmatig denken niet geheel geïsoleerd is geraakt van haar maatschappelijke inbedding (Van Sluis et al., 2008), kan deze verwijdering in de toekomst wel gaan optreden. Voor de politie kan zulks betekenen dat haar sociale imago van gedogen en onderhandelen langzamerhand wordt verlaten (Das et al., 2007). De Nederlandse traditie van buurtgebonden politiezorg komt hierdoor onder druk te staan, met potentieel negatieve gevolgen voor de legitimiteit van de politieorganisatie. In ieder geval blijkt uit studie van Terpstra & Trommel (2009) dat het vertrouwen van burgers in de Nederlandse politie tussen 1993 en 2008 over de gehele linie genomen is gedaald. De veranderde vraag vanuit de samenleving naar veiligheid is hoe dan ook een cruciaal thema voor de onderzoeksprogrammering van de politie.

De identiteit van de politie

Gelijktijdig met beleidsmaatregelen gericht op versterking van de politie hanteert de overheid ook een tegenovergestelde benadering waarin juist naar intensieve relaties met de samenleving wordt gezocht. Veiligheid moet een zaak van iedereen worden. Politie en justitie sturen aan op 'eigen verantwoordelijk', 'zelfredzaamheid' en 'publiek-private samenwerking'. Het bedrijfsleven en de civil society worden, met een

sociologenterm, 'geresponsibiliseerd' (Garland, 1996: 452). Deze beweging heeft consequenties voor de identiteit van de politie. Zij kan op drie manieren worden uitgelegd. Ten eerste is een argument dat, naast de overheid, gemeenschappen altijd nauw verbonden zijn geweest met de bescherming van de leden daarvan en hun opvoeding tot 'goed gedrag' – neem bijvoorbeeld het normen en waarden debat. De gemeenschap creëert in mindere of meerdere mate haar eigen veiligheid, al is het onduidelijk wat die gemeenschap nu eigenlijk behelst. Verantwoordelijkheid geven, en deze ook nemen, wordt gezien als een teken van 'moreel burgerschap' (Ilcan & Basok, 2004). De politie zou in deze beweging ondersteunend zijn aan eigen initiatieven in de samenleving.

Een tweede argument is verbonden met het eerder besproken bedrijfsmatige denken. Vooral het centrale idee van New Public Management (NPM) dat overheidsinstanties moeten 'sturen' en niet 'roeien' is populair (Osborne & Gaebler, 1992). De overheid stelt gedetailleerde richtlijnen op, waarbinnen private organisaties publieke diensten leveren. Of anders geformuleerd: publieke dienstverlening wordt door de overheid 'op afstand' gemanaged (Clarke & Newman, 1997). Dit gebeurt onder meer via het aanstellen van private derden – beveiligers, straatcoaches, buurtconciërges, maar ook burgers zelf – die verantwoordelijk worden gemaakt voor het uitvoeren van lokaal veiligheidsbeleid. Privatiseringsbewegingen binnen de samenleving, de commerciële sector in het bijzonder, kunnen zodoende worden gezien als onderdeel van bredere responsabiliseringsstrategieën. Daarbij moet responsabilisering niet worden opgevat als de uitkomst van een morele visie op eigen verantwoordelijkheid, maar als resultaat van een 'marktgerichte mentaliteit' (Shamir, 2008) die alleen maar oog heeft voor efficiency en kostenbesparing. De politie is dan meer de aanstuurder van andere partijen die een rol in het veiligheidsveld hebben.

Een laatste argument is de opkomst van wat Shearing & Stenning (1981) mass private property noemen. Winkelcentra, bedrijventerreinen, kantorencomplexen, voetbalstadions, pretparken, dierentuinen, megabioscopen, vakantieparken en zo meer worden door grote groepen mensen bezocht, wat om intelligent veiligheidsbeleid vraagt. Tegelijkertijd vindt de politie het niet haar taak om hier primair verantwoordelijkheid voor te dragen. Voorgaande voorbeelden van semi- publieke gebieden zijn in

handen van commerciële organisaties die daarom zelf maar beveiligers, stewards en ander privaat bewakingspersoneel moeten inhuren. Eigenaren hebben immers zelf een commercieel belang bij een zo aantrekkelijk mogelijke ambiance, waarbij beveiligers gelijktijdig als gastheer (of gastvrouw) en ordehandhaver kunnen optreden. Steeds is de vraag 'wie' 'welke' verantwoordelijkheid draagt. Specifieker gaat het dan om een 'kerntakendiscussie' (Van der Vijver et al., 2001) over wat de politie wel, en vooral niet, zou moeten doen. De politie is er dan vooral ter aanvulling van private beveiliging.

Ondersteuning van actief burgerschap, aansturing van derde partijen, of aanvulling van privatisering van de veiligheid zijn drie wezenlijk verschillende uitgangspunten voor de identiteit van de politie. In de praktijk zijn ze alle drie aan de orde. De kerntakendiscussie vloeit onder druk van bezuinigingen min of meer vanzelf in de richting van een arbeidsdeling tussen de politie aan de ene, en een heel veld van 'politieachtige' organisaties (de *police extended family*) aan de andere kant. Het is niet ondenkbaar dat de uitkomst hiervan zal zijn dat de afstand tussen politie en bevolking verder toeneemt, en de identiteit van dienders zich meer rond specialistische *crime fighting* gaat vormen (Terpstra et al., 2010). Behalve zorgen over de negatieve gevolgen die dit kan hebben voor de 'moreel-symbolische' aspecten van politiewerk (Terpstra, 2010; Loader & Mulcahy, 2003) – agenten staan voor bepaalde opvattingen van gemeenschap en burgerschap – zijn er veel vragen over de rol in de samenwerking, informatie-uitwisseling en regie. De vraag naar de identiteit van de politie verwijst naar kerntaken, de kernfunctie en uiteindelijk het bestaansrecht van de politie. Terpstra (2010) onderscheidt in zijn oratie vier belangrijke elementen van de kernfunctie van de politie. Deze elementen moeten in samenhang worden gezien om het risico op verzelfstandiging te voorkomen. Het gaat om 1) het toepassen van dwang bij de oplossing van problemen, 2) het bevestigen en uitdragen van maatschappelijke normen en terughoudend zijn in het zelf formuleren ervan, de politie moet dienend en volgend zijn, 3) met een terughoudende opstelling brede probleemgerichtheid tonen en 4) het verwerven en behouden van sociale en normatieve legitimiteit.

Samenwerking en sturing binnen netwerken

De term ‘regie’ is tegenwoordig populair als het gaat om de sturing – of de afstemming en stimulering – van organisatienetwerken. Dit kan grotendeels worden verklaard door de constatering dat versnippering in de lokale veiligheidszorg het niet evident maakt of er iemand regie voert, en wie dat dan zou moeten zijn. Hoewel organisaties het belang van welomlijnde (taak)afspraken waarschijnlijk onderkennen, ligt vaak een ‘voluntaristische visie’ (Gilleir, 2010: 97) aan regie en samenwerking ten grondslag. In dit verband wordt steeds nadrukkelijker van gemeenten verwacht dat zij ‘lokale daadkracht’ kunnen mobiliseren (Ministerie van BZK, 2006). De ‘horizontale’ neiging van denken over governance wordt weersproken door een hang naar ‘verticale’ borging. Niettemin geven commentatoren aan dat gemeenten in de uitvoering vaak de ‘zwakste schakel’ van lokale veiligheidsnetwerken zijn (SMVP 2006). Het lukt gemeenten niet goed om krachten binnen het veiligheidsnetwerk te bundelen. Op beleidsniveau lijken gemeenten een steeds sterkere positie in te kunnen nemen (zie 2.1).

Uit empirisch onderzoek blijkt dat de politie wat dat betreft betere kaarten heeft (Broekhuizen et al., 2010). De politie neemt zowel in het formele (vergadertafel) als in het informele (werkvloer) circuit een invloedrijke plek in. De positie van de politie is in dit opzicht sterker dan die van de gemeente; veiligheidscoördinatoren en beleidsambtenaren maken nauwelijks contact met het alledaagse werk op straat. Daarbij komt dat de politie over meer praktische informatie en expertise beschikt dan de gemeente. Zij zijn nadrukkelijker in het werkveld aanwezig. Afgezet tegen de politie doet de gemeente het op het uitvoeringsniveau dus maar matig. Dit kan voor een zekere animositeit tussen politie en gemeente zorgen. Tegelijkertijd vertoont de politie de neiging zich terug te trekken uit veiligheidsnetwerken en de regie daarover – een beweging die nauw samenhangt met kerntaken- discussies en responsabiliseringsstrategieën.

Het punt nu is hoe de politie en het lokale bestuur komen tot een adequate ‘organisatie van afstemming’ tussen uiteenlopende spelers in het veiligheidsveld. Vaak blijkt dat die afstemming plaatsvindt rondom ‘spontane’ incidenten en initiatieven. De afstemming binnen en rond

instituties organiseert zich daarbij vanuit de zwaartepunten van de desbetreffende institutionele praktijken. Deze praktijken zijn terug te vinden in de kernfuncties van betrokken instituties en zijn daarmee richtinggevend voor het veld waarop zij functioneren. De kernfunctie bepaalt de praktijk van de organisatie (Boutellier, 2011). Zoals besproken valt er over de kernfunctie, en bijbehorende kerntaken, van de politie te twisten.

Toch bepaalt de kernfunctie van de politie in belangrijke mate haar identiteit ten opzichte van andere organisaties. Misschien dat 'handhaving', de normatieve begrenzing van de openbare orde en van het strafrecht, hier het dichtst bij in de buurt komt. Vanuit dit perspectief bezet de politie, als cruciaal onderdeel van de overheid, een centrale positie binnen organisatienetwerken, ook al gaat dat gepaard met nieuwe technieken en gewijzigde verhoudingen ten opzichte van andere actoren. In samenhang met de gehele driehoek mag van de politie dus worden verwacht dat zij een spilfunctie blijft vervullen binnen uitgebreide politiefamilies en aanpalende samenwerkingsverbanden. Dit bevordert enerzijds de slagkracht van veiligheidsnetwerken en anderzijds hun democratische borging.

Democratische controle op veiligheidsnetwerken

Een veelvuldig terugkerend onderwerp in de politie- en veiligheidsliteratuur is democratische controle, breder opgevat als accountability: verantwoordingsbereidheid. In dit verband is de Nederlandse politie al veelvuldig bekritiseerd vanwege het 'democratisch gat' dat zij laat bestaan (Jones, 1995). Doordat politiekorpsen vooralsnog in regio's zijn verdeeld, vallen zij noch samen met gemeentegrenzen, noch met de grenzen van provincies en het Rijk. Met andere woorden: de democratisch-bestuurlijke inbedding van de politie is zwak. In de reorganisatie van het politiestelsel van 1993 is het beheer van de politie – over organisatie, formatie en budgettering – op regionaal niveau komen te liggen. Hoofdrolspeleers daar zijn de korpsbeheerder (burgemeester van de centrumgemeente in een politieregio) en de hoofdofficier van justitie. We komen hier in het volgende hoofdstuk nog over te spreken.

Kabinet Rutte heeft in zijn regeerakkoord aangekondigd de politie te nationaliseren (de overgang van gemeente- en Rijkspolitie naar regionale korpsen was in 1993 na tientallen jaren van debat al een stap in deze richting). Hoewel de uitkomsten van deze ontwikkeling vooralsnog ongewis zijn, kan worden opgemerkt dat de beschreven processen van pluralisering en netwerkvorming het adequaat regelen van democratische borging complexer maakt. Een nationale politie verheldert de democratische inbedding op landelijk niveau, maar de lokale democratische borging wordt steeds ingewikkelder. Omdat netwerken vaak informeel van aard zijn – persoonlijke contacten en ontmoetingen fungeren als smeermiddel van samenwerking – kan democratische controle verder kopje onder gaan in spinnenwebachtige relaties van organisaties en hun individuele vertegenwoordigers. Het kan netwerken, anders gezegd, aan politiek gelegitimeerde meta-governance (Sørensen, 2006) ontbreken.

Oplossingen voor de democratische verankering van netwerken worden vaak gezocht in het opstellen van convenanten die duidelijkheid moeten scheppen over eenieders verantwoordelijkheden en prestaties (Sinclair, 1995). Niettemin lopen de meningen uiteen over hoe robuust dergelijke contracten zijn en hoeveel controle democratisch gekozen organen zoals de gemeenteraad hierover hebben. Tegelijkertijd komt de politie in een spagaat terecht, omdat ze zo én partner binnen én toezichthouder over samenwerkingsrelaties wordt. Een dilemma is dus dat politiekorpsen, ondanks hun sturende en controlerende taken, evenzeer afhankelijk zijn van derden voor de uitvoering van beleid. Het valt te betwijfelen of deze gezichtspunten eenvoudig kunnen worden verenigd. Formele overeenkomsten en het opspelen van conflicten staan haaks op diplomatieke noties van reciprociteit en vertrouwen die netwerken eigen zijn. Verder heeft de politie de neiging zich terug te trekken als een centrale aanjager van netwerken, terwijl de gemeente niet altijd over voldoende macht en middelen beschikt om organisaties op één lijn te krijgen of ter verantwoording te roepen. Netwerksturing stuit onmiskenbaar op grenzen en beperkingen met (onbedoelde) negatieve consequenties voor accountability als denkbaar gevolg.

Tot slot heeft de politie, een abstractieniveau dieper, de symbolische taak om een verbindende kracht in de samenleving te zijn (vgl. Terpstra 2010). De politie staat voor een nationale identiteit (de stereotiepe Britse bobby of de gedogende Nederlandse buurtagent); mensen ontlenen een sense of belonging aan een politie die zij vertrouwen, die legitiem en herkenbaar is. Vanuit deze optiek hoort openbare ordehandhaving gepaard te gaan met het inzicht dat de politie, in concordantie met gemeente en justitie, een 'meta-regulator' is van gedifferentieerde samenwerkingsverbanden – Loader & Walker (2007) spreken bijgaand over 'verankerd pluralisme'. Een te grote nadruk op crime fighting kan echter sluipenderwijs leiden tot een veiligheidslogica gericht op controlemaatregelen welke zich krachtig vastzetten in het denken en handelen van de politie en andere (politieachtige) organisaties die aan (lokale) veiligheidsnetwerken meedoen (Garland, 2001; Rathenau Instituut, 2007). Zeker sociaal zwakkere en/of afwijkende groepen in de samenleving – zwervers, jongeren, (etnische) minderheden – kunnen zo snel subject worden van een repressieve benadering of zelfs van uitsluiting (Young, 1999; Van Swaaningen, 2005). Veiligheidsbeleid dat het 'publieke belang' voorstaat kan zo in zijn eigen staart bijten. Samenwerking en netwerken gericht op het veiliger maken van de samenleving verdienen daarom doorlopende aandacht en reflectie.

1.4 Concluderend

In dit theoretische overzicht hebben we gewezen op twee grote thema's: pluralisering van de politiefunctie en besturing inzake veiligheid. Beide thema's hebben vanzelfsprekend veel met elkaar te maken. Meer partijen bemoeien zich met veiligheid, hetgeen de bestuurlijke vraag oproept hoe samenhang wordt gecreëerd. Veiligheid is een dominant maatschappelijk domein, dat veel te maken heeft met de inherente complexiteit van de huidige netwerksamenleving. Handhaving van de rechtsorde (zowel de openbare orde als de strafwet, naast de noodhulp) blijft een kerntaak van de politie, maar binnen een groter veld van organisaties. Vandaar dat signalering van problemen en advisering van andere partijen als kerntaak van de politie zijn toegevoegd. Uit de theoretische analyse komen vier kernthema's naar voren: de veranderde vraag naar veiligheid, het vraagstuk van de identiteit, samenwerking binnen en sturing van netwerken, en de democratische controle op deze nieuwe vorm

van veiligheidszorg. Deze vier thema's hebben veel met elkaar te maken en hebben een rol gespeeld in de interviews en op de expertmeeting. We hernemen ze in het slothoofdstuk ten behoeve van de ordening van het onderzoeksprogramma. Dit doen we na eerst te hebben ingezoomd op een aantal specifieke vormen die uniek zijn voor de Nederlandse veiligheidszorg.

In de eerste plaats gaan we in op de politiek-bestuurlijk positie van de politie, die vooral is geregeld via de gezagsdriehoek van burgemeester, hoofdofficier en korpschef (of hun vertegenwoordigers). Via deze gezagsdriehoek krijgt de relatie van de politie met zijn belangrijkste partners vorm. In feite gaat het hier om een informele structuur die in Nederland vanaf de jaren zestig is gegroeid. In de tweede plaats gaan we in op de functionele verhoudingen met handhavers en andere partijen. Een geavanceerde vorm van samenwerking is te vinden in de veiligheidshuizen, waarvan een dekkend netwerk in Nederland is ontwikkeld. In het veiligheidshuis krijgt de functionele samenwerking tussen de strafrechtelijke keten en de institutionele omgeving lokaal (of regionaal) vorm. Werkwijzen en deelname verschillen nogal eens, maar de gemeenschappelijke intentie is om te komen tot een geïntegreerde inspanning van partijen om de lokale veiligheid te versterken. Tenslotte heeft de Nederlandse politie in de afgelopen decennia sterk ingezet op de relatie met burgers onder andere via gebiedsgebonden politie. Recent spelen ook sociale media een steeds grotere rol. In het volgende hoofdstuk worden deze onderwerpen nader uitgewerkt.

De Politie in de Nederlandse Samenleving

2

De Politie in de Nederlandse Samenleving

In dit hoofdstuk gaan we nader in op drie onderwerpen die specifiek zijn voor de positionering van de Nederlandse politie. Daarbij maken we gebruik van wetenschappelijke (empirische) literatuur, interviews met experts en bevindingen uit de expertmeeting. In de eerste plaats behandelen we de politiek-bestuurlijke positie van de politie, met name aan de hand van de lokale driehoek, waarmee de relatie van de politie tot het lokale bestuurlijke- en justitiële gezag geregeld is. Vervolgens gaan we in op de veiligheidshuizen, die kenmerkend zijn voor de positie van de politie in samenwerkingsverbanden met de gemeente en met justitiële en maatschappelijke organisaties. Ten slotte werken we de maatschappelijke positie van de politie uit in relatie tot de burger.

2.1 De politiek-bestuurlijke positie van de politie: de driehoek

Binnen het huidige politiebestel zijn de bestuurlijke verhoudingen als dualistisch te kenschetsen. Zo is het beheer over de politie gescheiden van het gezag over de politie. Het beheer is opgedragen aan het regionaal college en de korpsbeheerder. Het gezag is opgedragen aan de lokale burgemeester als het gaat om hulpverlening en de handhaving van de openbare orde en aan de officier van justitie als het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Beiden kunnen de politie daartoe de nodige aanwijzingen geven. De burgemeester legt over zijn gezagsuitoefening verantwoording af aan de gemeenteraad, de officier van justitie aan het College van procureurs-generaal die op hun beurt weer verantwoording zijn verschuldigd aan de minister. Op lokaal niveau heeft de politie dus te maken met twee bazen: de burgemeester en de officier van justitie. Overigens zal deze verhouding veranderen met de komst van een nationaal politiekorps dat in tien regio's zal zijn opgesplitst. De uitkomst daarvan is nog onduidelijk.

Het in het politiebestel ingebakken dualisme is terug te voeren op een wezenskenmerk van ons democratische rechtstaat, aldus Rosenthal

(2004): het in stand houden van checks and balances tussen de staatsmachten. Het dualisme moet een evenwichtige oriëntatie op de kerntaken van politie garanderen en de uitoefening van de verschillende taken van de politie (zie boven) in balans houden (Rosenthal, 2004). Om de in de praktijk lastig werkbare scheiding tussen openbare orde handhaving en strafrechtelijke handhaving te overbruggen, is er in de loop der jaren een overleg gegroeid tussen burgemeester, officier van justitie en de politie: het lokale (gezags)driehoeksoverleg. Dit overleg is in 1988 geformaliseerd in de toenmalige Politiewet. De huidige Politiewet stelt in artikel 14 dat de officier van justitie en de burgemeester regelmatig overleg plegen met het hoofd van het desbetreffende territoriale onderdeel van de politie over de inhoudelijke taakuitoefening van de politie. Het bevoegd gezag (de burgemeester en de officier van justitie) plegen, met de lokale politiefchef, overleg over taakuitvoering van de politie en stellen het beleid voor de politie vast (Naeyé, 2009). In de praktijk komt ook driehoeksoverleg voor op districtsniveau.

De deelnemers aan het overleg bepalen zelf hun agenda. Wel schrijft de Gemeentewet sinds enige tijd verplicht overleg voor in de driehoek over het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied voor preventief fouilleren, over de periode waarin cameratoezicht wordt gebruikt en over de inzet en werkwijze bij de aanpak van overlast in de openbare ruimte door politie en buitengewoon opsporingsambtenaren (toepassing bestuurlijke boete). Bij de toepassing van deze bevoegdheden zijn strafrechtelijke en openbare orde handhaving immers nauw verweven. Hiermee is het gezagsdriehoeksoverleg verder geformaliseerd. Muller e.a. (2008) bepleiten nog verdere formalisering van het driehoeksoverleg als het gaat om openbare ordehandhaving en de bestrijding van terrorisme. Zij stellen een verplicht overleg voor tussen burgemeester en officier van justitie bij de toepassing van bepaalde ingrijpende bevoegdheden, zodat een optimale uitoefening daarvan is gegarandeerd.

Voor de afstemming van het beheer en het beleid is het regionale beheers- en beleidsdriehoeksoverleg in het leven geroepen. Hieraan nemen de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en de korpschef deel. De basis voor dit overleg is gelegd in artikel 27 van de Politiewet. Dit regionale driehoeksoverleg kan dus worden beschouwd als het forum waar de gezags- en beheersbevoegdheden voor de handhaving van de rechtsorde

bijeenkomen. Het biedt volgens Cleiren (2004) de mogelijkheid tot sturing vooraf en controle achteraf. Met name de gezagsdriehoek is het platform voor overleg en afstemming van het lokale veiligheidsbeleid, zowel beleidsmatig als operationeel (Engberts & Cornelissen, 2010). Het driehoeksoverleg is als instituut dus van wezenlijk belang voor de politiek-bestuurlijke positie van de politie.

Ongelijkzijdige driehoek

De vraag is vervolgens hoe het driehoeksoverleg in de praktijk functioneert en wat dat betekent voor de positie van de politie. Het evenwicht is precair, aldus Albert in zijn analyse van het functioneren van het driehoeksoverleg (1994). Hoewel de politiechef in het (gezags) driehoeksoverleg formeel de ondergeschikte is van de burgemeester en de officier van justitie, blijkt hij in de praktijk een hoofdrol te spelen. Dit hangt samen met de expertise en de informatiepositie van de politie en de feitelijke mogelijkheden (24 uren) tot coördinatie. De politie opereert tamelijk zelfstandig en bepaalt in de praktijk in belangrijke mate het beleid. Om die reden spreekt Albert over de ongelijkzijdige driehoek. De mate van ongelijkzijdig van de driehoek hangt echter af van de lokale verhoudingen en bestuurlijke vaardigheden van de deelnemers aan het overleg (Naeyé, 2009).

In het verlengde hiervan blijkt uit de evaluatie van de Politiewet (Rosenthal e.a., 1998) dat groot belang wordt gehecht aan het bestaan van goede persoonlijke verhoudingen en onderling vertrouwen in het (regionaal) driehoeksoverleg. Het is een kritische voorwaarde gebleken voor de effectieve sturing van de politie. Meer het algemeen wordt in het evaluatierapport het dualisme van gezag en beheer geïdentificeerd: het is in de praktijk in de verschillende overlegfora moeilijk van elkaar te scheiden en het leidt tot onduidelijkheden in de verdeling van verantwoordelijkheden. De bestuurlijke drukte maakt de besluitvorming diffuus, aldus de onderzoekers. Ook uit onderzoek van Huberts e.a. (2004) naar de sturing van de politie komt naar voren dat de praktijk sterk afwijkt van bovengenoemde formeel-wettelijke verhoudingen. Het zwaartepunt in de besluitvorming ligt volgens de onderzoekers toch vooral op regionaal niveau bij de korpsbeheerder, hoofdofficier van justitie en de korpschef (de beheersdriehoek).

Volgens de wet ligt de besluitvorming over de inzet van mensen en middelen (het gezag) in handen van de burgemeester en de officier van justitie. In werkelijkheid berust dit bij de korpschef, andere politiechefs, de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie. Beslissingen over organisatie en financiën (het beheer) berusten formeel bij de korpsbeheerder, de andere leden van de regionale driehoek en het regionaal college. In de praktijk maken de korpschef, de korpsbeheerders en de ministers de dienst uit als het gaat om beheersvraagstukken. Strategische vraagstukken zijn formeel voorbehouden aan het regionaal college, terwijl in de praktijk de korpschef, korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie, andere politiechefs en ook de politieministers beslissen. Tegelijkertijd weten volksvertegenwoordigers, burgers en maatschappelijke organisaties weinig invloed uit te oefenen op de politiebesluitvorming (Huberts e.a., 2004).

De (beheers)driehoek blijkt in de praktijk het machtscentrum en daarbinnen speelt de korpschef weer de hoofdrol, zo blijkt uit eerdergenoemd onderzoek. Overigens wordt deze feitelijke situatie nauwelijks geproblematiseerd, afgezien van de dubbelrol van de korpsbeheerder (burgemeester van de centrumgemeente uit de politieregio en voorzitter van het regionaal college van diezelfde politieregio). Het verschil tussen wet en werkelijkheid blijkt ook treffend uit een onderzoek naar sturing van de politie en politiewerk van Terpstra (2002). Volgens Terpstra komt van lokale sturing van de politie in het kader van het lokale veiligheidsbeleid weinig terecht. De mate waarin de politie daadwerkelijk wordt gestuurd is beperkt en de politie bepaalt vaak (noodgedwongen) zelf zijn prioriteiten. In de praktijk stuurt de politie meer de gemeente dan andersom. Dit hangt samen met de (eerdergenoemde) voorsprong in kennis, deskundigheid en middelen van de politie.

Regie over lokale veiligheidszorg

De positie van de politie ten opzichte van het bestuur en justitie kan ook worden geanalyseerd aan de hand van het discours over de vraag wie de regie voert c.q. zou moeten voeren over de lokale veiligheidszorg. Terpstra & Krommendijk (2010) omschrijven regie als het stimuleren van een actieve betrokkenheid van verschillende partijen (waaronder

politie en justitie) bij de aanpak van lokale veiligheidsproblemen, het faciliteren en afstemmen van samenwerking en het bieden van sturing, coördinatie en monitoring. In grote lijnen is men het er over eens dat de gemeente, in het bijzonder de burgemeester, de regie moet voeren over de lokale veiligheidszorg. De gemeentelijke regievoering verloopt echter in de praktijk bepaald niet probleemloos. Zo beschrijven Terpstra & Krommendijk dat prioriteiten en belangen van de samenwerkende organisaties uiteen lopen, dat er afstemmings- en informatie-uitwisselingsproblemen zijn, dat de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling onduidelijk is en dat er sprake is van een onvermogen om gemaakte afspraken af te dwingen. In de praktijk blijkt de politie dan ook vaak de regie te voeren. De politie heeft immers het beste zicht op de lokale veiligheidsproblematiek en beschikt gemakkelijk over de noodzakelijk informatie. Daarnaast leidt de 'hands on'-mentaliteit van de politie er vaak toe dat de politie het initiatief neemt: regie uit onvrede of verlegenheid. Het recente wetsvoorstel, dat is ontworpen om de regie door de gemeente c.q. de burgemeester te versterken en verankeren, lijkt de oplossing van dit probleem niet dichterbij te brengen. De burgemeester zal de (medewerking aan) het lokale veiligheidsbeleid niet kunnen afdwingen (Terpstra & Krommendijk, 2010, Prins & Cachet, 2010). Dit is althans de mening van diverse wetenschappers. Eén van de geïnterviewde korpschefs verwacht wel dat de verplichting om een integraal veiligheidsplan op te stellen zal leiden tot een dwingender sturing door het bestuur.

Een geïnterviewde lector stelt evenwel dat, mede als gevolg van de opkomst van het lokale integrale veiligheidsbeleid, de gemeentelijke regie over het veiligheidsbeleid inmiddels sterk is verbeterd, vooral in de middelgrote en grote gemeenten. Het bestuur weet zich gesteund door professionele veiligheidsdirecties en neemt daardoor nadrukkelijker de leiding in het driehoeksoverleg: 'Het veiligheidsbeleid in gemeenten is een stuk beter geworden. De doelstellingen zijn misschien nog niet allemaal even smart, maar er zijn nu goede veiligheidsambtenaren, goede afdelingen. Dat is vergeleken met tien jaar geleden een heel stuk beter. De gemeente, het stadhuis kan nu concurreren met de politietop qua veiligheidsbeleid. Dat is ook positief voor de lokale driehoek. De politie kan zich nu met een gerust hart op andere zaken richten, de 'Wie doet wat vraag?' wordt duidelijker'. Een korpschef beaamt in dit verband dat de bestuurlijke verhoudingen op regionaal zich inmiddels hebben ontwikkeld tot gelijkwaardig en evenwichtig.

Ook Tops e.a. (2010) signaleren een langzame maar zekere versterking van de gemeentelijke regie en bestuurlijke handhaving. Zij plaatsen dit tegen de achtergrond van een groeiende professionalisering van het gemeentelijke veiligheidsbeleid. Zo doen gemeenten grondiger onderzoek naar de lokale veiligheidssituatie om hun informatiepositie te verbeteren en op basis daarvan richting te geven aan het lokale veiligheidsbeleid. Ook is het bevoegdhedenpakket van de burgemeester aanzienlijk uitgebreid (Mein, 2010) en schakelen gemeenten steeds vaker toezichthouders en buitengewoon opsporingsambtenaren in. De onderzoekers spreken in dit verband dan ook over een ‘verbestuurlijking’ van het lokale veiligheidsbeleid. Ook constateren zij een toegenomen politiek-bestuurlijke druk op het veiligheidsbeleid. Deze ontwikkelingen leiden tot een versmalling van het taakgebied van de politie (richting klassieke handhaver).

Bezinning en herijking

Mede onder invloed van de kerntakendiscussie is de politie zich gaan bezinnen op haar vaak leidende rol in veiligheidsnetwerken, zo wordt gesignaleerd in een studie van de stuurgroep Samen werken aan Veiligheid van de SMVP (2006). De politieke regie wordt in toenemende mate geproblematiseerd. De politie maakt dan ook een terugtrekkende beweging. Volgens de stuurgroep moet de effectiviteit van veiligheidsnetwerken worden versterkt, op de eerste plaats door een overtuigende regie door het bestuur en vervolgens door een duidelijke rol van de politie. In het ideaaltypische beeld van de stuurgroep is de gemeente regisseur: zij analyseert, coördineert en evalueert. De politie signaleert en adviseert, op basis van haar wettelijke taken en expertise. Dit beeld is ontleend aan de visienota Politie in ontwikkeling uit 2005. In deze nota kreeg deze ‘vierde politietaak’ die in ‘Tegenhouden Troef’ uit 2003 al werd geïntroduceerd een prominente plaats: ‘Signaleren en adviseren impliceert dat de politie aangeeft waar bestuur, OM en partners naar haar mening een bijdrage zouden kunnen en moeten leveren aan het verminderen van onveiligheid. De politie wil dan ook in haar relatie tot deze partijen geen passieve speler zijn. Ze rekent het tot haar verantwoordelijkheid onveiligheidsproblemen te signaleren en daarover te adviseren’. (Projectgroep Visie op de politiefunctie, RvHC, 2005, p. 2). In de driehoek, maar ook

binnen samenwerkingsverbanden kan de politie haar operationele ervaringen, informatiepositie en professionele deskundigheid ten nutte maken voor het bredere terrein van de veiligheidszorg.

Dit signaleren en adviseren kan overigens nog wel wat subtieler en effectiever worden ingezet, wil het niet contraproductief werken bij het bestuur en als een boemerang terugkeren bij de politie. Het bestuur is snel geneigd een signalering of een advies op te vatten als kritiek. De inkleeding en timing van het advies zijn hierbij van groot belang (Bervoets en Van der Torre 2010). De politie blijkt vooral door ongevraagde adviezen te geven bestuur en partners tot gerichte acties te willen aanzetten (Bervoets et al. 2009). Deels wordt dit ingegeven door de (her)oriëntatie op kerntaken. De politie is hier naar eigen zeggen ook succesvol in, mede door haar sterk verbeterde informatiepositie (Landman et al., 2009). De partners zijn echter minder positief, vooral over ongevraagd advies. De politie zou zich volgens Landman et al. (2009) meer op de kwaliteit en onderbouwing van goede inhoudelijke adviezen moeten richten. Goed onderbouwde adviezen en signalen die betrekking hebben op acute of nieuwe veiligheidsproblemen, blijken nog schaars te zijn (Bervoets et al., 2009). Bervoets et al. (2009) constateren in dit verband dat de politie zich nog niet voldoende ervan bewust is dat zij met signaleren en adviseren politiek bedrijft. Zij stellen dat de politie doordacht werk moet maken van agendering en beïnvloeding.

Van Stokkom (2011) bepleit in dit verband een sterkere politisering van het veiligheidsbeleid. Het optuigen van de gemeentelijke regie heeft volgens hem weinig zin als het uiteindelijk aan politiek draagvlak en politieke sturing ontbreekt. De gemeenteraad en het bestuur zouden een visie moeten ontwikkelen op de lokale veiligheidsproblematiek, als richtinggevend kader voor een gemeenschappelijke aanpak van veiligheidsvraagstukken en voor het afleggen van verantwoording daarover. Tops e.a. (2010) doen in hun studie naar de sturing van veiligheid en politie ('Sleuren of sturen?') in dit licht enkele voorstellen voor de activering van de gemeenteraad.

Bovengenoemde lokaal-bestuurlijke claim op de politie(capaciteit) zal, naar de verwachting van de onderzoekers, wel concurreren met een toenemende nationale claim op de politie als gevolg van de nationalisering

van de politie (Tops e.a., 2010). Een korpschef spreekt in dit verband zijn zorg uit over de invloed van de nationalisering van de politie. Hoeveel ruimte blijft er over voor de driehoek om het lokale veiligheidsbeleid te bepalen? Het zet de lokaal bestuurlijke verhoudingen onder druk, terwijl die in de afgelopen jaren nu juist vrij goed zijn uitgebalanceerd. Hij ziet de toekomstige spanning tussen het landelijke (beheer) en regionale niveau (beleid) als een explosief mengsel voor de politiechef.

Een andere korpschef verwacht dat de landelijke oriëntatie van de politie juist zal leiden tot een kwaliteitsverbetering op lokaal niveau. Het lokale politiewerk is landelijk ingebed en kan profiteren van landelijke slagkracht en expertise. Ook zal de vrijblijvendheid verdwijnen, bijvoorbeeld ten aanzien van de implementatie van gemeenschappelijk beleid en voorzieningen. Wel acht hij het van belang de bestaande (en goed functionerende) netwerken van specialisten in stand te houden.

2.2 De functionele positie van de politie: handhavers en veiligheidshuizen

In de laatste decennia zijn in de lokale veiligheidszorg steeds meer samenwerkingsverbanden ontstaan tussen justitiële en maatschappelijke organisaties. Deze netwerken zijn opgekomen om de beperkingen van bestaande reacties op overlast, criminaliteit en onveiligheid te overwinnen (zie o.a. Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Hierdoor vallen de politiefunctie ('policing') en de politietaak steeds minder samen (zie o.a. Terpstra 2009). Mede vanuit het besef van verwevenheid van gedragspatronen op verschillende leefgebieden, is er ook steeds meer behoefte gekomen aan afstemming met hulpverleningsinstanties. Sturing van netwerken en meer in het algemeen regievoeren is in het veiligheidsbeleid voor de overheid dan ook steeds belangrijker geworden. In de enorme variëteit aan lokale samenwerkingsverbanden werken intussen uiteenlopende publieke en private partijen met elkaar samen rondom de aanpak van vaak concrete veiligheidsproblemen. Dergelijke netwerken zijn te vinden in onder meer woonwijken, rond scholen, winkelcentra en industrieterreinen, of ze richten zich op specifieke groepen of problemen zoals binnen de veiligheidshuizen gebeurt (zie o.a. Terpstra 2008a en van Steden, 2011). Behalve de overheid, en in het verlengde daarvan de politie, werkt een bonte verzameling van maatschappelijke actoren aan lokale veiligheid. In het kader van responsabilisering is het vanzelfsprekend dat ook zij een bijdrage leveren (Johnston & Shearing 2009).

De samenwerkingsverbanden kunnen zeer verschillend van aard zijn. Niet alleen de context en doelen waarop ze zich richten kunnen verschillen, maar ook de opzet, omvang en partijen die participeren. De politie is in vrijwel al deze samenwerkingsverbanden één van de centrale spelers en wordt in veel van de lokale netwerken vertegenwoordigd door gebiedsgebonden agenten (Terpstra 2008). Samenwerking blijkt in de praktijk vaak complex en brengt praktische en meer normatieve vragen met zich mee (Johnston & Shearing 2009; Terpstra, 2009). Het gaat onder meer om de publiek-private verhoudingen en sturings- en verantwoordingsvraagstukken. De politie is formeel een uitvoeringsorganisatie en wordt als zodanig aangestuurd door de gemeente en het openbaar ministerie. In de uitvoering is de politie vaak leidend en initiërend. Deze verhouding tussen formele en operationele sturing is niet zonder complicaties. Het gaat bij uitstek ook om positioneringsvraagstukken: de positie van de overheid, de positie van de politie daarbinnen, maar ook om veiligheidszorg als publiek goed en de maatschappelijke verdeling van veiligheidszorg. De informatiepositie van de politie is daarbij bepalend voor de gehele positie van de politie. Daarbij gaat het om vraagstukken van privacy, efficiency en begrenzing. Wat zijn de grenzen van informatiedeling? Welke informatie moet de politie hebben om haar taken goed te kunnen uitvoeren en welke informatie kan de politie delen? Waar moet de politie regie over willen houden en welke informatie kan ze delen? (zie ook Tops 2010).

Politiemensen in Nederland staan vaak positief tegenover samenwerking met andere partijen, al moet het wel voldoende opleveren en passen in hun visie op politiewerk (Terpstra 2005). Veel lokale samenwerkingsverbanden zijn mede ontstaan op initiatief van de politie. Toch is de rol van de politie in deze samenwerking vaak ambivalent. Dit is voor een deel een gevolg van de (culturele) afstand tussen politie en maatschappelijke organisaties als jeugdwerk of hulpverlening. Deels bestaat de vrees dat samenwerking ten koste kan gaan van de eigen autonomie (Terpstra & Kouwenhoven 2004; Terpstra 2005). De politie heeft een bijzondere positie in lokale veiligheidsnetwerken. Zonder hun specifieke deskundigheid, inzet, steun, symboliek en eventueel stok achter de deur kunnen veel van de lokale samenwerkingsverbanden niet goed functioneren (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Burgers, winkeliers, maar ook stadswachten of private beveiligers in de publieke ruimte zijn

alleen met zichtbare steun van de politie in staat en bereid hun bijdrage aan de veiligheidszorg te leveren (Terpstra 2005). Uit een recente sociale netwerkanalyse van een grootstedelijk veiligheidsnetwerk ter bestrijding van alcohol- en drugsoverlast, uitgevoerd door Broekhuizen e.a. (2010), blijkt dat de politie in zo'n netwerk een invloedrijke positie inneemt, mede gelet op haar informatiepositie en expertise.

Net als Hoogenboom (2010) stelt Terpstra dat de politie wel degelijk een andere rol heeft dan de andere partijen in hiërarchische samenwerkingsverbanden. Het is een misverstand om overheid en politie te beschouwen als slechts één van de vele partijen, zoals binnen de nodal governance of security-benadering wel wordt gedaan.

Samenwerking in een netwerksamenleving betekent dat de politie in verschillende omgevingen andere gedaanten moet kunnen aannemen. Zij moet ingesteld zijn op flexibel opereren. Dit zien de geïnterviewde korpschefs als belangrijke opgave en uitdaging voor de politie: de dominante houding van de politie is lange tijd vooral geweest dat de politie voor de andere partijen zorgt, hun behoeften bepaalt en niet altijd even goed luistert naar de boodschap van anderen. De politie moet (nog) meer leren op basis van gelijkheid samen te werken, in gezamenlijkheid een probleem benaderen en oplossen: 'Een grote opgave voor de politie is dat wij ons adequaat inrichten en instellen om ons geschikt te maken voor de huidige netwerksamenleving. Dat is een cultuuromslag. De politie heeft zich altijd als herder voor de kudde gezien: wij zorgen wel voor u en bepalen wat u nodig heeft. Een behoorlijk paternalistische visie, autistisch zeggen sommigen ook wel, in de zin dat we niet willen horen wat anderen ons kunnen vertellen. Het is voor de politie moeilijk om op basis van gelijkheid te functioneren, en dat is waar we wel naar toe moeten. Er zijn wel goede voorbeelden, maar de dominante cultuur is toch: wij zorgen wel voor je en bepalen wat je nodig hebt. Nieuw beleid moet worden om op basis van onze taakstelling bij issues de actoren te zoeken en allianties, bondgenootschappen aan te gaan om het probleem adequaat aan te pakken, en daar dan gezamenlijk voor te zorgen.', aldus een korpschef. De politie dient actief allianties aan te gaan om problemen adequaat aan te kunnen pakken en verantwoordelijkheden te delen. Het verschilt volgens geïnterviewden per taakveld hoe ver gevorderd de politie hierin is. Zo wordt aangegeven dat op het gebied van openbare orde & veiligheid de samenwerking beter verankerd is dan bij opsporing.

Binnen opsporing is het aangaan van allianties van recenter datum, maar ook hier is te zien dat het aantal partijen dat zich in samenwerking met de politie met versterking van de opsporing bezighoudt, bijvoorbeeld door informatie te verstrekken of in meer preventieve zin, sterk is toegenomen. Verdere ontwikkeling van samenwerking op dit vlak wordt noodzakelijk geacht (zie o.a. Neve 2010). Intussen worden vernieuwende samenwerkingsvormen ingezet om effectiever te gaan werken. Een opsporingsdeskundige geeft aan dat de politie op dit vlak meer oog voor de omgeving heeft gekregen. Door de samenwerking in opsporing moet de politie soms haar doelen bijstellen van strafrechtelijke vervolging naar het gezamenlijke doel preventie van criminaliteit.

In de inleiding is onderscheid aangebracht tussen organisaties die zich (ook) met handhaving bezighouden en andere organisaties die relevant zijn in de veiligheidszorg, maar daarin niet hun primaire doelstelling vinden. In deze paragraaf worden beide soorten partijen behandeld onder de noemer functionele relaties van de politie. In de praktijk lopen deze samenwerkingsrelaties vaak door elkaar. Wel is duidelijk dat de politie ten opzichte van andere toezicht- of handhavingorganisaties een sturende of controlerende rol heeft. Ten opzichte van andere partijen gaat het meer om signalering, advisering of samenwerking. In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op andere handhavingorganisaties en zoomen daarna in op de veiligheidshuizen als specifieke vorm van geïntegreerde veiligheidszorg.

Vervagend blauw

Het is druk met geüniformeerde functionarissen op straat, in winkelcentra en andere semi-publieke ruimten. Al geruime tijd zijn naast de reguliere politie tal van andere functionarissen werkzaam in de (semi) openbare ruimte met een toezichthoudende taak en (soms) bekleed met (bepaalde) handhavingsbevoegdheden. De particuliere veiligheidsmarkt tiert welig (vgl. Hoogenboom 2010c). De politie wordt steeds meer omringd door tal van ‘politieachtige’ organisaties. Politiewerk gebeurt dan ook steeds vaker in hybride organisaties en processen waarbij de grenzen tussen de overheid, de reguliere politie, toezichthouders en particuliere veiligheidsorganisaties vervagen (Hoogenboom, 2009). Tal van

overheidsorganisaties schakelen toezichthouders in, een deel van hen is formeel werkzaam voor een particuliere werkgever (een beveiligingsbedrijf). Daarnaast schakelen het bedrijfsleven en particulieren particuliere beveiligers in. Terpstra (2007 en 2010) noemt dit, in navolging van Crawford e.a., de pluralisering van de politie. Het lijkt een onomkeerbaar verschijnsel.

Voor de onstuimige groei en opmars van de particuliere beveiliging in de openbare ruimte heeft de aandacht getrokken. Van Steden (2007) heeft gezocht naar verklaringen voor die groei. Die is, naast specifieke economische factoren, toch vooral toe te schrijven aan het overheidsbeleid. De overheid heeft burgers en bedrijfsleven immers gestimuleerd om een eigen bijdrage te leveren aan de aanpak van overlast en onveiligheid. Zij creëerde het spreekwoordelijke gat in de markt, waar het bedrijfsleven in is gesprongen. Van Steden signaleert vervolgens een betrekkelijk laconieke houding van de overheid ten aanzien van (de groei van) de particuliere beveiliging. Het ontbreekt aan een visie op de rol die particuliere beveiliging zou moeten spelen en de (kwaliteits)eisen die aan de sector moeten worden gesteld. Er is geen sturingsfilosofie ten aanzien van de particuliere beveiliging. Ook de politie heeft nauwelijks zicht op de omvang en inzet van particuliere beveiliging, laat staan dat zij de regie voert. Hierdoor dreigt een (democratisch) vacuüm te ontstaan.

Ook Terpstra staat uitvoerig stil bij de opkomst van deze functionarissen en hun diverse verschijningsvormen. Die opkomst hangt samen met de groei van de criminaliteit, de toenemende zorg van de burger hierover en het feit dat de politie onvoldoende in staat was om in deze toenemende vraag naar veiligheid te voorzien. Dit leidde tot een verandering in het overheidsbeleid ten aanzien van de inzet van particuliere veiligheidszorg (Terpstra, 2010 en Terpstra & Van Steden, 2008). Meer in het bijzonder plaatst hij de opkomst van deze functionarissen in de sleutel van het geruststellen en het wekken van vertrouwen bij het algemeen publiek dat roept om zichtbaar toezicht in de publieke ruimte. Hij signaleert echter ook een aantal neveneffecten: door de uiteenlopende taken en bevoegdheden van toezichthouders ontstaat verwarring, twijfel en scepsis. De vraag rijst dan in hoeverre de toezichthouders wel over voldoende bevoegdheden, competenties en gezag beschikken. Ook rijst de vraag wie beslist over inzet en prioriteitstelling en op grond van welke gege-

vens en motieven. Terpstra duidt deze verschijnselen als diversificatie, fragmentering en vermarkting. Het is hierdoor volgens hem nog maar de vraag in hoeverre de toezichthouders en handhavers er daadwerkelijk in zullen slagen de burger te apaiseren. Veeleer dreigt het tegendeel.

Van Stokkom (2011) gaat op dit punt nog een stap verder. In navolging van Terpstra stelt hij dat bewoners van onveilige wijken juist behoefte hebben aan gezaghebbende en aansprekende dienders, in plaats van 'toezichthouders zonder gezicht'. De toenemende inzet van toezichthouders en handhavers, als 'een nieuwe gemeentepolitie voor de handhaving van de kleine norm', dreigt de positie van de politie uit te hollen. De zichtbaarheid en informatiepositie op wijkniveau van de politie verslechtert, hetgeen uiteindelijk afbreuk dreigt te doen aan haar gezag. Hij kenschetst de nieuwe uniformen als een tijdbom onder de legitimiteit en het gezag van de politie. Ook Crijns (2010) waarschuwt voor een afbrokkelen van het gezag van de politie door de opkomst van alternatieve toezichthouders en handhavers in de openbare ruimte, mede als gevolg van de introductie van de bestuurlijke strafbeschikking.

Tops e.a. (2010) maken in hun studie naar de sturing van veiligheid en politie gewag van een horizontalisering van de politiefunctie en de daarmee samenhangende sturingsvragen. Zij staan stil bij de consequenties daarvan voor het bestuur: hoe kan dit greep krijgen op dit complex? Zij zoeken het antwoord in een krachtige probleemgerichte en programmatische sturing door de gemeente, op basis van een passende gemeenschappelijke informatievoorziening. Op basis van een probleemanalyse stelt de gemeente prioriteiten en zet een mix van maatregelen en veiligheidspartners in, waaronder de politie.

In Rotterdam zijn goede ervaringen opgedaan met de gerichte inzet van toezichthouders en politie op hot spots en hot times (het toezichtmodel, ontwikkeld door de directie Veiligheid en AEF). Van Steden, die onderzoek deed naar de inzet en sturing van straatcoaches bij de aanpak van overlast in een stadsdeel van Amsterdam (2008), is kritischer. Zo verliep in zijn case study de informatie-uitwisseling en samenwerking met (een sceptische en gereserveerde) politie doorgaans moeizaam. Ook bleek de sturing en controle door de stadsdeelraad zwak. Hierdoor dreigde het stadsdeel te afhankelijk te worden van de particuliere beveiliging.

ligingsorganisatie waarbij de straatcoaches in dienst zijn. Al met al was het maar de vraag of gemeente er door middel van deze publiek-private samenwerking in slaagde zijn veiligheidsdoelstellingen te realiseren. Eén van de geïnterviewde lectoren geeft in dit verband aan dat de inzet van toezichthouders moet afhangen van de ernst en omvang van de problematiek. Op hot spots is primair de politie aan zet. Onderzoek naar de pluralisering van de politiefunctie is beperkt, de meningen zijn nog niet uitgekristalliseerd.

Het veiligheidshuis

De veiligheidshuizen, die sinds eind jaren negentig zijn opgericht, zijn een unieke vorm van samenwerking in de Nederlandse veiligheidszorg. Er is inmiddels een landelijk dekkend netwerk van 45 veiligheidshuizen. Een veiligheidshuis is een lokaal of regionaal samenwerkingsverband tussen zowel justitiepartners als zorgpartners, gericht op een integrale, probleemgeoriënteerde aanpak van criminaliteit en het bevorderen van sociale veiligheid (zie o.a. van Vianen, 2010; Rovers 2011). Het werkgebied kan een politiedistrict binnen een (grotere) gemeente omvatten, maar ook meer kleine gemeenten en politiedistricten of een gehele politieregio. De deelnemende organisaties werken vrijwel altijd vanuit één fysieke locatie samen onder regie van een gemeente en/of het OM. De voornaamste doelen van de samenwerking zijn ten eerste toename van veiligheid en afname van recidive, ten tweede het vergroten van het welzijn van betrokkenen, en ten derde het eerder signaleren en sneller oppakken van maatschappelijke problemen. Andere doelen zijn het verhogen van de kwaliteit van gepleegde interventies, betere kosteneffectiviteit, het versnellen van doorlooptijden en het verhogen van de productie. De focus ligt binnen veiligheidshuizen primair op complexe casussen waarbij zowel strafbaar gedrag als meervoudige problematiek aan de orde is. De partners werken voornamelijk op uitvoerend niveau samen. Casusoverleg, waar individuele gevallen worden besproken en trajecten worden uitgezet, vormt de spil van de samenwerking (Bakker, 2009). De interventies die binnen de vaak persoonsgerichte aanpak worden ingezet kunnen variëren van strafrecht, bestuursrechtelijke handhaving, tot zorg, of een combinatie daarvan behelzen. Grenzen tussen preventie en repressie zijn hierdoor aan het vervagen.

De politie is van meet af aan betrokken geweest bij de totstandkoming van veiligheidshuizen en de voorloper ervan: de Justitie in de buurt-projecten (Terpstra & Bakker 2003). Dit is vanuit de overtuiging dat samenwerking toegevoegde waarde heeft voor de lokale veiligheidszorg. De partners in het veiligheidshuis, de gemeente, de politie, het OM en relevante justitiële en maatschappelijke organisaties stemmen binnen het veiligheidshuis hun activiteiten nauw op elkaar af. Hierdoor verwacht de politie haar taken beter te kunnen realiseren en haar taken beter te kunnen uitvoeren. Onderzoek bevestigt dat de politie door samenwerking met lokale overheden en andere partijen, mits er sprake is van goede informatiedeling, de criminaliteit kan verminderen (zie o.a. Jordan 1998).

De variatie in het aantal en het soort partners dat binnen de veiligheidshuizen samenwerken, is groot en verschilt per project. De veiligheidshuizen richten zich, afhankelijk van de lokale problematiek, op verschillende doelgroepen, gebieden of thema's (Rovers 2011). De politie is bij vrijwel alle projecten vertegenwoordigd. De thema's jeugd (criminaliteit), veelplegers en huiselijk geweld zijn bij bijna alle veiligheidshuizen ondergebracht (zie Dammen et al. 2008; van Vianen et al. 2008). De politie heeft een belangrijke rol in de informatievoorziening binnen de veiligheidshuizen. Zij is door haar kennis- en informatievoorsprong op het gebied van criminaliteit en veiligheid binnen de projecten vaak de grootste leverancier van informatie aan partners en neemt daardoor in de uitvoering een centrale positie in (Boekhoorn & Speller 2004). Door deze informatiepositie en doordat de politie informatie naar verscheidene netwerkpartners doorspeelt, zou er volgens Boekhoorn & Speller (2004 p.5) niet zo zeer sprake zijn van een keten, met elkaar opvolgende schakels, maar eerder van een 'spinnenweb' waarin de politie de centrale positie inneemt. Door deze centrale informatiepositie wordt de inbreng van de politie dan ook onmisbaar geacht voor het functioneren van de veiligheidshuizen (vgl. Sinning, 2010).

Kennis en informatie van partners kunnen worden gebruikt binnen de eigen uitvoering. Zo kan informatie uit een casusoverleg in digitale briefings worden opgenomen om de dienstdoende agenten te informeren en hun bezigheden te sturen. De informatiepositie van de basispolitiezorg wordt zo versterkt (Boekhoorn en Speller 2004). De mate waarin (de opzet van) de samenwerking binnen veiligheidshuizen het politiewerk

beïnvloedt, hangt nauw samen met de wijze waarop het politiewerk wordt uitgevoerd en rondom de samenwerking is vormgegeven. De inbedding van specifieke projecten binnen de politieorganisatie blijken van grote invloed op het dagelijkse politiewerk. Zo concludeert Terpstra (2002) dat gespecialiseerde organisatorische eenheden binnen de politieorganisatie een uitstralingseffect hebben elders in de organisatie en zo de doorwerking van prioriteiten bevorderen. Uit onderzoek naar de veelplegeraanpak in Deventer blijkt ook dat de organisatorische inbedding van de aanpak een gunstige invloed had op de uitvoering (Bakker & Krommendijk, 2009).

In de veiligheidshuizen bestaat er tussen de samenwerkende partijen geen hiërarchische relatie. Dit neemt niet weg dat de politie vanuit haar taak een bijzondere positie heeft. Het geweldsmonopolie is een kenmerk dat de politie onderscheidt van andere partners. De politie en Justitie onderscheiden zich van de andere partners die deelbelangen vertegenwoordigen doordat zij het algemeen belang dienen: de rechtstaat (Hoogenboom 2010c). De logica van horizontaal samenwerken kan op gespannen voet staan met de verticale logica binnen de deelnemende instanties. Procedures en afrekensystemen binnen een organisatie kunnen bijvoorbeeld samenwerken bemoeilijken. Ook kunnen beleidsprioriteiten binnen het veiligheidshuis botsen met beleidsprioriteiten binnen een organisatie (Bakker 2009). Voor de politieorganisatie geldt dit laatste ook: Aan de ene kant worden politiemensen geacht te werken binnen van bovenaf opgelegde prioriteiten en gegeven capaciteitsgrenzen. Aan de andere kant wordt echter verwacht dat zij op de lokale situatie afgestemd maatwerk leveren en samenwerken met andere partijen. Op lokaal niveau zijn het vooral de uitvoerende politiemensen die hierop een antwoord moeten vinden (zie o.a. Terpstra, 2008). Politiemensen worden geconfronteerd met verschillende dilemma's en spanningen die voortvloeien uit de wijze waarop de politie wordt gestuurd.

Een veiligheidshuis kan in de praktijk worden gezien als een instrument om beleid vorm te geven (Tops et al. 2010). Dit gebeurt binnen een veiligheidshuis niet alleen op strategisch niveau, maar ook op operationeel of uitvoerend niveau. In een casusoverleg wordt bijvoorbeeld in gezamenlijkheid door de partners bepaald welke zaken aandacht krijgen. Beleidsprioriteiten van de deelnemende partijen kunnen op elkaar worden

afgestemd. Voor criminaliteits- en veiligheidsproblemen worden zo integrale interventies ontwikkeld en geïmplementeerd. Het veiligheidshuis kan zich zo ontwikkelen tot één van de voornaamste hulpmiddelen voor het lokaal (integraal) veiligheidsbeleid. De justitieketen staat niet langer centraal. Hoewel het Openbaar Ministerie haar regierol houdt over de justitiële keten, is deze keten nu een onderdeel geworden van het integraal veiligheidsbeleid (Tops et al. 2010).

Van Vianen et al. onderscheiden binnen de veiligheidshuizen in 2008 drie varianten: Een sectoraal, een intersectoraal en een integraal veiligheidshuis die grofweg verschillen in de mate waarin partners uit verschillende sectoren samenwerken en de mate waarin zij bij sectoraal beleid of integraal lokaal veiligheidsbeleid aansluiten (Van Vianen et al., 2008). Het integrale interventietype wordt hierbij als belangrijk vehikel in regionaal of lokaal veiligheidsbeleid door het OM gezien als het gewenste einddoel (zie PaG 2009): ‘Het veiligheidshuis is dan de plek waar op tactisch niveau strafrecht, zorg, toezicht en bestuursrechtelijke handhaving bij elkaar komen en werkprocessen en interventies aan elkaar worden verbonden. In het integrale interventietype wordt het concept van ‘intelligent interventiemanagement’ werkelijkheid’ (PaG, 2009, p.2) In een tijd waarin de verwachtingen van het strafrecht vaak hooggespannen zijn, zouden met een dergelijke invulling van veiligheidshuizen verwachtingen rondom het strafrecht in goede banen kunnen worden geleid en worden gestimuleerd dat het strafrecht efficiënt en slim wordt gebruikt (PaG, 2009). In hun advies ter versterking van de sturingsrelatie tussen gemeente en politie pleiten Tops et al. (2010) ook voor krachtige doorzetting in de richting van dit brede interventiemodel. Dit veiligheidshuis met een gecombineerde persoonsgerichte, groepsgerichte en gebiedsgerichte oriëntatie zou in staat zijn om in te spelen op actuele lokale problemen en kan deze leidend laten zijn bij de keuze van samenwerkingspartners en de noodzakelijke interventies.

In het huidige regeerakkoord nemen de veiligheidshuizen een prominente plaats in. Het is de bedoeling dat onder invloed van verdergaande centralisering en regionalisering het aantal veiligheidshuizen de komende jaren zal afnemen, maar dat de veiligheidshuizen door sterkere sturing van bovenaf worden versterkt in de uitvoering.

2.3 De politie in relatie tot de burger

De politie heeft een centrale positie in het Nederlandse veiligheidsbestel. In het huidige motto van de politie - waakzaam en dienstbaar - ligt de tweezijdige taakopdracht van de politie besloten: het opsporen van strafbare feiten enerzijds en het verlenen van noodhulp aan burgers anderzijds. Tussen deze twee taken in liggen handhaving van de openbare orde en toezicht houden in de publieke ruimte. Sinds de jaren '70 van de vorige eeuw heeft er een verschuiving plaatsgevonden van een organisatie met een zwaar accent op de opsporing van strafbare feiten, naar een organisatie die maatschappelijk geïntegreerd wil werken (ROB 2011). De politie wil dichterbij burgers en in de samenleving komen te staan. Het in 1977 verschenen visiedocument 'Politie in Verandering' markeert deze koerswijziging in de Nederlandse politiegeschiedenis. In deze paragraaf gaan we in op de maatschappelijke positie van de politie, in het bijzonder de relatie tussen de politie en de burger. Dit doen we aan de hand van een aantal thema's. We gaan in op gebiedsgebonden politiezorg, reassurance policing, burgerparticipatie en de invloed van sociale media op de relatie tussen politie en burgers. Eerst gaan we in op vertrouwen in de politie en de van beeldvorming en communicatie

Vertrouwen in de politie

In de relatie tussen politie en burger staat vertrouwen centraal. Betrouwbaarheid, eerlijkheid en gelijkwaardigheid blijken centrale begrippen te zijn als het gaat om vertrouwen in de politie (Flight, Van den Andel en Hulshof 2006). De meerderheid van de Nederlandse burgers blijkt redelijk tot veel vertrouwen in de politie te hebben. Wanneer dit wordt gespecificeerd naar het vertrouwen in de politie 'in de eigen buurt' dan ligt dit percentage nog iets hoger (67 procent). Voornamelijk in de eigen buurt worden het verstrekken van informatie (vanuit de politie) en het op gelijkwaardig niveau communiceren met de politie als belangrijk gezien. Burgers vinden het belangrijk dat de politie zichtbaar, toegankelijk, betrouwbaar en aanspreekbaar is in de buurt.

Het oordeel van burgers over politieoptreden hangt nauw samen met het laatste politiecontact en met verwachtingen die een burger heeft van

de politie. Burgers hechten vooral aan een respectvolle behandeling, het serieus nemen van de melding of aangifte en terugkoppeling van resultaten (Lammers 2004; Goderie & Tierolf 2008). Burgers die ontevreden zijn over politiecontact, hebben minder vertrouwen in de politie (Flight et al. 2006). In dit verband wordt er op gewezen dat de vaak automatisch gegenereerde verkeersboete dikwijls het voornaamste contact of communicatiemiddel tussen politie en burger is. Dit zou wel eens onvoorwaardelijk kunnen zijn voor het imago van de politie (Politietop 2010). Iets meer dan de helft van de burgers denkt dat de politie haar uiterste best zal doen om hen te helpen. Iets minder dan helft denkt dat de politie er echt voor hen is als het er op aan komt (CBS, 2011). Het vertrouwen van burgers in de Nederlandse politie is tussen 1993 en 2008 over de gehele linie genomen gedaald (Terpstra & Trommel 2009).

Met de komst van de nationale politie zou de organisatie een sterke slag kunnen slaan in de beeldvorming over de politie bij burgers, zo geven de geïnterviewde korpschefs aan: 'Als wij actief worden op het gebied van corporate communicatie, tien mensen die alle nieuwslijnen uitlezen, zien waar je moet repareren, die ervoor zorgen dat je bijvoorbeeld met social media geen verkeerde beeldvorming laat ontstaan, zou dat een enorme winst opleveren (...) Als je op centraal niveau daar één lijn kunt trekken, dan kun je echt een smoel organiseren voor de Nederlandse politie.' De korpschefs en lectoren van de politieacademie wijzen op de lastige rol van de politie in het maatschappelijk debat, ook internationaal. De positie van de politie is ondergeschikt aan het gezag (bestuur en openbaar ministerie). Toch veronderstelt een herkenbare positie dat men op basis van eigen inzichten en een eigen standpuntbepaling kan deelnemen aan het publieke debat.

Gebiedsgebonden politiewerk

Gebiedsgebonden politiezorg is bijna dertig jaar geleden ingevoerd in Nederland. Het neemt een prominente plek in binnen de politiefunctie. Naast geografische decentralisatie en lokale inbedding zijn de uitgangspunten kennen en gekend worden, nabijheid, beschikbaarheid, aanwezigheid, bereikbaarheid en (persoonlijke) bekendheid (zie o.a. Klerks & Zoomer 1998; Zoomer et al. 2002; Terpstra, 2008). Er

is inmiddels veel onderzoek verricht naar gebiedsgebonden politiewerk. Deskundigen wijzen erop dat de effectiviteit van gebiedsgebonden politiewerk in onderzoek echter onderbelicht is gebleven. De werkelijke opbrengsten van gebiedsgebonden politiewerk zijn volgens sommigen nog niet voldoende in kaart gebracht en het gebiedsgebonden werk wordt te vaak als doel op zich gezien.

Naar aanleiding van een uitgebreid onderzoek naar wijkagenten concludeert Terpstra (2008) dat er vooruitgang is geboekt in de samenwerking met externe partners, maar dat de taak van wijkagenten in het voorkomen van problemen in de buurt minder goed van de grond lijkt te komen. Beschikbaarheid en aanspreekbaarheid van de wijkagent voor de burger verschillen sterk. De oorzaak van de kloof tussen de ambitie en praktijk van gebiedsgebonden werken, ligt volgens Terpstra niet zozeer bij de wijkagenten - die tonen juist vaak een grote betrokkenheid bij hun wijk en bij problemen van burgers - maar bij factoren binnen de politieorganisatie zelf. Dit komt overeen met de bevindingen van Zoomer, Geurts en Van der Vijver (2002) die concluderen dat de voorwaarden om gebiedsgebonden politiewerk goed te implementeren ontbreken. Het diffuse beroepsbeeld van wijkagenten maakt dat ze zeer diverse activiteiten moeten uitvoeren. Daarbij komt dat hun werk onder meer door het frontlijn karakter, de brede probleemoriëntatie en de niet afgebakende wens tot preventief werken een grote mate van onbepaaldheid kent (Terpstra 2008). Ook kunnen volgens Terpstra de wijze van sturing en organisatorische inbedding van het gebiedsgebonden politiewerk een rol spelen.

De tijd die wijkagenten aan gebiedsgebonden werk kunnen besteden, is vaak beperkt en de werkgebieden vaak zodanig groot dat het bijna logisch is dat van 'kennen en gekend worden' niet veel terecht komt. Ook kan de inhoudelijke sturing van gebiedswerk beperkt zijn en het ontbreken aan goede inbedding in een team. De waardering voor het werk is niet altijd groot. Er worden te hoge en uiteenlopende eisen gesteld aan de wijkagent, eisen die bijna niet in één persoon verenigbaar lijken. Hoewel wijkagenten mede door hun grote inzet en betrokkenheid er vaak toch in slagen aan een groot deel van de eisen te voldoen, blijken een probleemgerichte, preventieve werkwijze of systematische informatieverzameling nog wel eens in het gedrang te komen. Tenslotte

stelt Terpstra (2008) dat de nadruk op de kerntaken binnen het gebiedsgebonden politiewerk voor veel verwarring heeft gezorgd. Kenmerkende activiteiten zijn hierdoor onder druk komen te staan. Hij spreekt van een zekere instrumentalisering van het gebiedsgebonden werk. Echte 'nabijheid' heeft hier onder te lijden gehad. Mede hierdoor zou de afstand tussen bewoners en wijkagent groter zijn geworden.

Hoewel er veel draagvlak is voor het gebiedsgebonden politiewerk, zijn er in toenemende mate kritische geluiden te horen over de invulling ervan. Naast de voortdurend aanwezige kritiek dat gebiedsgebonden politiewerk te 'soft' zou zijn en geen echt politiewerk, lijkt de laatste jaren mede door afnemend vertrouwen van burgers in het functioneren van de politie in hun buurt, en de roep om steviger optreden van de politie, het draagvlak voor de huidige invulling van het gebiedsgebonden werk af te nemen. Ook voor de wijkpolitie zou moeten gelden dat de kernopgaven van de politie centraal staan. Volgens Tops et al. (2010) wordt deze trend ook al in de politiepraktijk doorgevoerd: 'De wijkagent verschijnt meer en meer als volwaardig en operationeel politiefunctionaris in de wijk. In het verleden werd de wijkagent vaak gezien als een 'oom agent', die vooral druk was met het onderhouden van het netwerk in de wijk. De wijkagent ontdoet zich al enige tijd van dit imago en treedt meer en meer op als sterke arm in de wijk: zichtbaarder op straat, een politieman als vooruitgeschoven post van zijn organisatie. Een wijkagent voert de kernopgaven van de politie – opsporing, handhaving en informatieverzameling – uit in een geografisch geconcentreerd gebied.'

Van der Torre (2011) vindt dat de natuurlijke balans tussen ordehandhaving, opsporing en hulpverlening die juist door het gebiedsgebonden werken zou moeten ontstaan, omdat lokale kennis en informatie opsporing zouden vergemakkelijken, is uitgebleven. Hij vindt in navolging van onder meer Hoogenboom (2009) en Fijnaut 2010 dat er te weinig aandacht is voor lokale opsporing. Om het politiewerk aan de basis te versterken vindt hij (her)waardering van nuchter en stevig politieoptreden geboden. Nabijheid wordt onverminderd van belang gevonden (zie ROB 2011), maar de redenen waarom het belangrijk wordt gevonden en de taken waarvoor dit essentieel is, verschillen. Kennen en gekend worden of een stevige lokale inbedding van de politie worden bijvoorbeeld

van groot belang geacht voor handhaving van de openbare orde (zie o.a. Adang et al. 2010; Van den Brink 2010; Van der Torre 2011).

De kernopgaven van de politie worden in dit verband door geïnterviewden verbonden aan de impact van de inzet van de politie op de burger. De burger moet de inzet van de politie zien: ‘merkbaar blauw’, ‘slimmer werken’ en ‘het presterend vermogen van de politie moet omhoog’ zijn termen die worden gehoord. Een korpschef verwoordt het als volgt: ‘Het klinkt wat plat, maar de politie moet gaan scoren. We moeten dingen gaan doen. We zitten erg gevangen in de worsteling wat wel en wat niet moet, maar het publiek wacht op dingen die gewoon gebeuren en beter gebeuren. Dat zo’n apparaat loskomt en beter gaat presteren. We hebben dat als opdracht, om te scoren (...) Bij het scoren gaat het erom dat het merkbaar is wat de politie doet, dat de burger op straatniveau tevreden is. Het gaat dan ook om slimmer werken, slimmer omgaan met middelen, slimmer communiceren. Als je de context kent, kun je veel meer die zaken inzetten waarvan je weet dat de burger er behoefte aan heeft.’

Als de politie inzet op onveiligheid die er in de ogen van burgers werkelijk toe doet, zullen burgers ook meer bereid zijn de politie te helpen en kan de ‘heterdaadkracht’ worden versterkt, zo is het idee. Burgerparticipatie wordt juist voor het versterken van deze heterdaadkracht van groot belang geacht (zie b.v. Lectoraat Gemeenschappelijke Veiligheidskunde 2007 en van der Torre 2011). In Nederland bestaat toenemende belangstelling voor het door Innes (2005; Fielding & Innes, 2006) ontwikkelde concept ‘reassurance policing’ (zie o.a. Ponsaers & Gunther Moor 2007). Centraal hierbij staat aandacht voor ‘signal crime’ of signaalcriminaliteit. Signaalcriminaliteit onderscheidt zich van andere vormen van criminaliteit doordat deze gebeurtenissen een disproportioneel groot effect op het gevoel van onveiligheid van mensen hebben. Het is volgens Innes voor de politie zaak om juist die vormen van criminaliteit, waar burgers het meest last van hebben, aan te pakken (zie o.a. Innes 2004a; Innes 2004b). Reassurance policing (zie ook H1) gaat hierbij een stap verder dan het gebiedsgebonden werken, omdat er een belangrijke rol is weggelegd voor burgers in wijken en buurten bij het prioriteren van (de activiteiten van) de wijkpolitie. Bij het nemen van beslissingen over de inzet van de politiecapaciteit wordt behalve aan lokale beleids- en prestatieafspraken ook aandacht besteed aan de verwachtingen van de

bewoners. Door de verwachtingen van de bewoners serieus te nemen, kan de politie in wijken gezag verwerven. Daarnaast kan het gevoelens van onveiligheid wegnemen, omdat bewoners ervaren dat hun leefomgeving beïnvloedbaar en beheersbaar is (Wondergem & Gunther Moor, 2007). Het zorgt voor het vergroten van het publieke vertrouwen in de politie (Van Stokkom, 2007) en kan een stimulans zijn voor kleinschalige politiezorg, gebiedsgebonden werken en preventie (Van der Vijver, 2007). Het implementeren van reassurance policing is volgens Wondergem (2007) haalbaar voor de Nederlandse politie, al is het wel van belang dat de lokale autoriteiten er nauw bij worden betrokken vanwege hun primaire verantwoordelijkheid op veel terreinen.

Burgerparticipatie

Er wordt in Nederland in het kader van responsabilisering steeds meer belang gehecht aan betrokkenheid van burgers bij de aanpak van onveiligheid (ROB 2011). Specifiek voor de politie biedt burgerparticipatie mogelijkheden om aan informatie te komen en activiteiten af te stemmen op de behoeften van bewoners. Ook kan de politie door burgerparticipatie onveiligheidsgevoelens tegengaan, het eigen initiatief en de zelfredzaamheid van burgers bevorderen en het vertrouwen in de politie en overheid versterken (Terpstra 2008). Burgerparticipatie op het terrein van veiligheid kan verschillende vormen aannemen. Scholten (2008) onderscheidt op dit vlak toezicht; relationele controle (de Amsterdamse buurtvaders zijn hier een voorbeeld van); conflictbemiddeling; beleidsvorming en beleidsadvisering - hetgeen ook weer in verschillende gedaanten voorkomt. Ten slotte kunnen burgers veiligheid in eigen beheer organiseren. Een (extreem) voorbeeld van dit laatste zijn de zogenaamde 'gated communities'. Boutellier (2011b, p.12) vat de positie van de burger als volgt samen: 'De 'burger in veiligheid' doet dienst in vele gedaanten – van verlengde arm tot adviseur – waarbij we de voorlopige conclusie trekken dat hier twee tendensen samenkomen: 'voor de (politie)kar gespannen worden' en 'het heft in eigen handen nemen'. Burgers kunnen zich opgezaald voelen met een ongevraagde verantwoordelijkheid, maar burgers kunnen ook doorschieten in hun eigen initiatieven (afscherming en eigenrichting). Instellingen kunnen burgers 'gebruiken', maar hen ook aan hun lot overlaten.'

Terpstra en Kouwenhoven (2004) concluderen op basis van hun onderzoek naar lokale veiligheidsnetwerken dat verwachtingen over de inbreng en betrokkenheid van burgers vaak niet worden gerealiseerd. Er moet op dit vlak niet te veel en zeker niet te veel tegelijk worden verwacht, omdat er vele belemmeringen participatie in de weg staan. Ze stellen dat burgers vooral moeten worden ingeschakeld op basis van hun eigen perspectief en problemen. Ze zijn immers geen professionals. Van Stokkom (2008) noemt de slagkracht van burgers beperkt, vooral bij de aanpak van criminaliteit en overlast. Burgers kunnen hardnekkige problemen wel signaleren, maar niet zelf aanpakken. Deze problemen dienen in zijn ogen dan ook door professionals te worden aangepakt. Hij wijst er wel op dat uit onderzoek blijkt dat door burgerparticipatie het vertrouwen in de politie en het lokale veiligheidsbeleid groter wordt. Om de burgers te bereiken die daadwerkelijk willen bijdragen, dienen volgens hem professionals actief het front te zoeken en de publieke sfeer te verbeteren. Het vertrouwen winnen van de burger is waar het om draait om een goede verstandhouding te ontwikkelen tussen politie en burger.

Om burgerparticipatie van de grond te krijgen, lijkt steun van de politie essentieel. Initiatieven op het gebied van burgerparticipatie blijken moeilijk van de grond lijken te komen zonder ondersteuning van de politie en andere professionele instellingen (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Aan een ondersteunende houding vanuit politie of gemeente ontbreekt het echter nog vaak (Boutellier, 2011b). Burgers worden vaak als lastig ervaren en er wordt nog teveel vanuit instanties gedacht. Terpstra heeft het in dit verband over 'institutioneel imperialisme' (2008 p. 264). Hij concludeert op basis van zijn onderzoek naar wijkagenten dat het draagvlak onder wijkagenten voor het betrekken van burgers beperkt is: de meeste wijkagenten zien voor zichzelf hierin geen taak weggelegd. De afstand tussen wijkagent en burger lijkt hier te groot voor. Voor het concept 'zelfredzaamheid' is onder wijkagenten niet veel animo. Ze zijn vaak terughoudend in het burgers mee laten praten over prioriteiten in de wijkaanpak en veel van hen hebben de neiging burgerbetrokkenheid te beperken tot een manier om aan informatie te komen. Een geïnterviewde lector herkent dit en vindt dit ook terecht, de politie is volgens hem goed in staat zelf te bepalen wat de voornaamste problemen in een buurt zijn, daar heeft ze de burger niet voor nodig. De lokale context goed kennen is volgens hem wel van belang om als politie effectief orde te kunnen handhaven.

Een geïnterviewde korpschef is een wat andere mening toegedaan: De politie is in zijn ogen langzaam maar zo geworteld in de samenleving, dat daardoor ook over burgerparticipatie gepraat kan worden. Dat zou volgens hem kansloos zijn als de politie op te veel afstand van de burger zou staan. Hij wijst erop dat initiatieven als Burgeralert nu wel van de grond komen. De burger heeft zo veel vertrouwen in de politie dat de politie nu op de burger af kan stappen en kan vragen om hulp en signalen om veiligheid te bevorderen. Hij voorziet in dit verband een toenemende burgerinzet van vrijwilligers bij politiewerk en vindt dat de politie de banden met de burger moet doorontwikkelen omdat de ervaringen en informatie die burgers inbrengen van grote waarde is voor de politie: 'Als je in staat bent de burger aan je werk te binden, heb je de ultieme manier om de burger aan je te binden - dat is een rijkdom als dat je lukt - in capaciteit, maar ook in ervaringen en kennis die de burgers meebrengen.' Nu worden vrijwilligers vooral binnen de bureaus ingezet, maar ze zouden volgens hem ook aan hun eigen wijk gerelateerd werk op straat moeten kunnen verrichten, om samen met de politie te komen tot een 'community in partnership', een fijnmazig stelsel van mensen die samen bezig zijn met veiligheid.

Op basis van de bevindingen van Van Caem (2008) concludeert Boutilier (2011b, p. 212) dat als het erop aan komt, professionals niet in staat zijn burgerprojecten in hun waarde te laten. Organisaties blijken niet toegerust om burgers goed te ondersteunen. De relatie tussen een proactieve overheid en participerende burgers op het terrein van veiligheid is volgens hem precair: Tussen verantwoordelijk maken (het eerder genoemde responsabilisering) en verantwoordelijkheid nemen zit een spanning. Bij burgerparticipatie is naast ongewenste tegenstellingen tussen groepen burgers of tussen individuen gebrek aan effectiviteit een risico, enerzijds door de beperkte mogelijkheden van burgers als het gaat om een strafrechtelijke aanpak en anderzijds de beperkingen van de politie gezien hun taakopdracht.

Sociale media in de opsporing

De politie betreft burgers op verschillende manieren bij de opsporing en investeert hier al jarenlang in (Cornelissens en Ferwerda 2010). Het televisieprogramma Opsporing Verzocht speelde hier lange tijd een belangrijke rol in. De laatste jaren worden ook steeds vaker nieuwe (sociale media) ingezet, zoals sms- en Amberalert, websites als Youtube en Twitter en het verzenden van e-mailberichten. Deze initiatieven worden over het algemeen gebundeld onder de overkoepelde term Burgernet. In termen van de hierboven genoemde categorisering van Scholten (2008) gaat het hierbij in het kader van opsporing vooral om burgerparticipatie in de vorm van toezicht. Burgers blijken over het algemeen positief te zijn over deze vorm van burgerparticipatie. Het draagt bij aan hun vertrouwen in de politie. Belangrijk is daarbij echter wel dat zij terugkoppeling ontvangen over hun inzet (Cornelissens en Ferwerda 2010). Ook andere onderzoeken laten zien dat burgers over het algemeen positief staan tegenover Burgernet- initiatieven (Van de Burgwal 2010; Van der Vijver et al. 2009; Griffioen, Jansen en De Winter 2006). Ze zien het als geschikt middel om invloed uit te oefenen op de veiligheid van hun (leef)omgeving. Van Calster en Schuilenburg (2009) merken echter op dat bij Burgernet de overheid nog steeds de rol van monopoliehouder in de veiligheidszorg speelt. Het gevolg is dat de burger het gevoel heeft dat hij niet serieus wordt genomen, en zijn eigen weg begint te zoeken. Onzekerheid en wantrouwen kunnen ertoe leiden dat er geen informatie meer wordt uitgewisseld of dat de politie en gemeenten geen actie ondernemen.

Sociale media zijn alomtegenwoordig en beginnen steeds meer door te dringen in het dagelijkse politiewerk. De verwachting is dat het toenevende gebruik van sociale media grote invloed zal hebben op de relatie tussen politie en burger. Vertrouwen blijft hierbij een kernbegrip. Empirisch onderzoek op dit terrein is echter nog schaars of slechts verkennend van aard. Een hoogleraar wijst erop dat het gegeven dat de politie door de sociale media dichterbij de mensen staat, positieve, maar ook negatieve gevolgen kan hebben. De politie communiceert met burgers vanuit een gezagspositie, vanuit kennismacht of legitimiteit, maar burgers willen met sociale media juist 'nabij' staan. Deze hoogleraar geeft aan dat burgers door het gebruik van sociale media op een meer gelijkwaardige

positie met de politie komen te staan. Burgers denken daardoor dat ze ook makkelijker kunnen meepraten en hun mening mogen ventileren. Dit sluit weer aan bij de toegenomen mondigheid en assertiviteit van de burger waar de politie mee te maken krijgt. Een vraagstuk in dit verband is: Hoe kan de politie vanuit haar legitieme (machts)positie opereren en daarbij voldoende luisteren naar burgers en ervoor zorgen dat burgers haar vertrouwen?

De invloed van sociale media op het imago van de politie moet volgens de deskundigen niet worden onderschat. Het werk van de politie wordt steeds zichtbaarder. Een politieagent is op elk moment van de dag het visitekaartje van de organisatie. De politie moet zich hier terdege bewust van zijn. Hoe een politiefunctionaris overkomt op de burger, ook door tussenkomst van sociale media, hangt direct samen met de waardering en het respect van de burger voor de politie (zie ook Politietop 2010).

Door toenemende digitalisering zal de informele sociale controle toenemen. Een deskundige geeft aan dat burgers door de technologie meer zicht op elkaar krijgen en meer aan elkaar zullen melden. De politie moet volgens hem gebruik maken van de nieuwe informele controle processen die gaan plaatsvinden. De politie moet informatie halen onder de bevolking en daarbij gebruik maken van het feit dat burgers zelf veel gebruik maken van technologie, de burgers moeten worden gemobiliseerd. Dit kan wel een cultuuromslag vergen, omdat de politie dan een minder dominante rol krijgt in informatievergaring. Het is volgens deskundigen wel van belang dat de politie haar positie op dit vlak bepaalt. Burgers, en vooral de jongere generaties, lopen in verhouding tot de politie voorop in technologische ontwikkelingen. De politie is aan het zoeken hoe ze aansluiting kan krijgen. Dit kan bij burgers het vertrouwen in de politie schaden. Door gebrek aan kennis handelt de politie niet altijd adequaat, zeker bij cybercriminaliteit aldus een hoogleraar. Een inhaalslag van de politie is in zijn ogen op zijn plaats. Ditzelfde gebrek aan vertrouwen in (het adequaat handelen) van de politie ziet hij momenteel terug bij het bedrijfsleven.

Naar een
onderzoeksprogrammering

3

Naar een onderzoeksprogrammering

Dit laatste deel van het rapport bevat een korte samenvatting en een analyserende beschouwing over positionering van de politie. We reiken op basis hiervan onderwerpen aan die zich goed zouden lenen voor een samenhangend onderzoeksprogramma op dit vlak. Ook de betekenis van de onderzoeksprogrammering voor de onderzoeksstrategie komt hierbij aan bod.

3.1 Korte samenvatting van het voorafgaande

Gegeven de veranderingen in de samenleving in de afgelopen decennia (samen te vatten onder de noemers internationalisering, individualisering en informatisering) is de positie van de politie sterk aan verandering onderhevig. Er is sprake van een ambigue omgeving die zich voordoet in twee grote verschijnselen:

1. Sociale pluriformiteit: de samenleving is multipel divers in bevolkingssamenstelling, levensstijlen en morele uitgangspunten. Dit heeft consequenties voor de context van politieoptreden. Van de politieorganisatie wordt een sociaal ordenende rol verwacht, terwijl de ‘aangesprokenen’ deze niet zonder meer respecteren. In een gefragmenteerde situatie verwacht men van politieoptreden een duidelijkheid, die tegelijkertijd niet zonder meer geaccepteerd wordt.
2. Institutionele complexiteit: de politie opereert in een ingewikkeld veld van instituties en organisaties. Deze complexiteit is het resultaat van een netwerkmaatschappij, waarin informatietechnologie, het verdwijnen van hiërarchische verbanden en globale ontwikkelingen de nationale organisatie van het publieke domein danig overhoop hebben gegooid. Meer dan ooit opereert de politie op velden, die per thema en per situatie kunnen verschillen.

Om vat te krijgen op de positie van de politie hebben we twee centrale concepten geïntroduceerd: pluralisering en governance. Pluralisering verwijst naar een steeds groter aantal partijen dat politieachtige taken verricht. Daarbij onderscheiden we organisaties die veiligheid (handhaving, toezicht) tot hun primaire doelstelling rekenen en organisaties die een afgeleide rol spelen in de veiligheidszorg (zoals woningcorporaties, scholen, zorginstellingen en dergelijke). Governance verwijst naar de noodzaak om de noodzakelijke samenwerking tussen al deze partijen op een of andere manier te regelen. In het verlengde van deze concepten kwamen onderwerpen langs als veiligheidsnetwerken, responsabilisering, nodale oriëntatie. Allemaal nieuwe begrippen die noodzakelijk zijn om de state of the art op dit onderwerp te kunnen opmaken.

Op basis van deze conceptuele verkenning hebben we vier onderwerpen genoemd die meer in het bijzonder aandacht verdienen in een onderzoeksprogrammering over de positie van de politie: de veranderde vraag naar veiligheid, de identiteit van de politie, de samenwerking in netwerken en de democratische controle daarop. In het verdiepende hoofdstuk zijn we ingegaan op de Nederlandse situatie. Meer in het bijzonder ging het daarbij om de politiek-bestuurlijke inbedding in de lokale driehoek, de functionele relaties van de politie met toezicht- en handhavingorganisaties en met andere, bijvoorbeeld in het veiligheidshuis, en om de verhouding tot het publiek in het gebiedsgebonden werk en in relatie tot de sociale media. In dit slothoofdstuk komen de bevindingen uit beide deelstudies samen.

3.2 Kernthema's voor programmering

Als de voorliggende programmeringstudie iets duidelijk heeft gemaakt, dan is het wel de veelvoudigheid van mogelijkheden voor onderzoeksprogrammering. Vanuit de literatuur en op basis van de interviews en de expertmeeting komen tientallen onderzoeksvragen naar voren die te maken hebben met de positionering van de politie. Op grond van de conceptuele verkenning en de verdieping voor de Nederlandse situatie komen we voor het afsluitende hoofdstuk tot drie overkoepelende kernthema's voor programmering, kortweg samen te vatten als de relatie tot de samenleving, de identiteit van de politie en de organisatie van samenwerking. Voor deze drie kernthema's geven we onderwerpen die zich

goed zouden lenen voor een samenhangend onderzoeksprogramma voor 'de positie van de politie'. Ten slotte gaan we in op de betekenis van de onderzoeksprogrammering voor de onderzoeksstrategie.

De relatie met de samenleving

De relatie met de samenleving is veranderd. Dat komt door de samenleving en dat komt door de politie. Vanuit de samenleving zijn de eisen en behoeften rond veiligheid sterk veranderd: men verwacht van de politie bescherming waar die vroeger tot op zekere hoogte voorvloeide uit de disciplinerende van de civiele samenleving. De politie reageert daarop door een grotere rol te gaan spelen dan het geval was. Maar zij komt daar ook weer op terug, al is het maar door capaciteitsproblemen. In Politietop 2010 staat het als volgt: 'Sinds de jaren zeventig staat de politie meer tussen de burgers in dan dat deze een afstandelijk gezagshandhaver is. Als een pendule slingert de politie in de tijd van tussen de burgers in naar verder ervan af. En weer terug. De positie van de politie heeft zijn weerslag op respect, waardering en gezag.' Welke positie behoeft de politie opdat respect, waardering en gezag verbeteren?' De relatie tot het publiek wordt nog versterkt door de grotere rol van de media, en recent van de sociale media. Samenvattend komen we onder de noemer 'relatie tot samenleving' de volgende programmatische onderwerpen tegen.

- a. Pluralisering van de politiefunctie: er is een steeds grotere plaats voor de zogenoemde bestuurlijke handhaving. Meest in het oogspringend is de ontwikkeling van diensten stadstoezicht, die functioneel vallen onder de gemeente, maar operationeel worden aangestuurd door de politie. Maar er zijn meer politieachtige functies die vragen om aandacht voor de taakverdeling tussen deze organisaties.
- b. Responsibilisering van andere organisaties: er is er sprake van een ingewikkeld speelveld van organisaties waarvan de primaire functie niet bepaald wordt door de veiligheidszorg. Een school is er primair voor diploma's, maar is desalniettemin een belangrijke partner waar het gaat om kwesties van burgerschap, naleving en correctie van probleemgedrag. In deze relatie gaat het om de advisering en signaleringstaak, die nog onvoldoende is uitgewerkt.

- c. Experimenteren met burgerparticipatie: moet de politie dichtbij de burger staan of juist op enige afstand opereren? In een bescheiden vorm van burgerparticipatie kan worden gedacht aan het betrekken van burgers bij het stellen van politieprioriteiten (reassurance policing, Innes, 2004, kan hierbij inspiratie bieden). In verdergaande vorm kan worden gedacht aan buurtwachten of buurtveiligheidscomités. De vraag is in hoeverre de politieorganisatie in staat is daadwerkelijk te komen tot coproductie. In dat verband is een experimenteel programma mogelijk.
- d. De consequenties van een nationale politie voor de lokale veiligheidszorg: er wordt zeer verschillend gedacht over de gevolgen van centralisering. Het komt erop aan om de ontwikkeling onderzoeksmatig nauwkeurig te volgen.
- e. Omgang met en inzet van sociale media: de sociale media hebben een enorme vlucht genomen die vooralsnog niet tot staan lijkt te zijn gebracht. Deze ontwikkeling is een voorbeeld van de invloed van technologie, in dit geval op de relatie tot burgers. De sociale media hebben diverse consequenties van inzet van burgers bij de opsporing tot reputatiemanagement in relatie tot vluchtige communicatie.

De identiteit van de politie

‘Sociale pluriformiteit’ en ‘institutionele complexiteit’ kunnen leiden tot identiteitsverlies en verwarring over de functie. In dat verband wordt wel gesteld dat de politie ‘in de war’ is over de essentie van haar werk. De wettelijke taken – handhaving van de rechtsorde (openbare orde en strafrecht) en noodhulp (aangevuld met signalering en advisering) – zijn te onspecifiek voor een eenduidige positionering. Er zijn steeds meer andere partijen die een deel van deze taken (kunnen) vervullen. Dit thema gaat om de kernfunctie van de politie, hetgeen iets anders is dan het geheel van kerntaken. De kerntakendiscussie heeft volgens Terpstra (2010) zelfs bijgedragen aan de verwarring. Met de kernfunctie wordt verwezen naar zoiets als ‘de ziel’ of ‘het DNA’ van de politieorganisatie. Op basis van de interviews en de discussies

vertalen we de identiteit c.q. kernfunctie van de politie door naar het begrip herkenbaarheid – herkenbaarheid voor de burger en herkenbaarheid voor andere organisaties inclusief het bestuur. Herkenbaarheid heeft ook consequenties voor de eigen rolopvatting. Op grond hiervan zijn de volgende onderwerpen voor programmering geschikt.

- a. Het monopolie van geweld als grondslag voor identiteit: in grote lijnen is dit monopolie als afgeleide van de staatsmacht nog steeds van toepassing. Toch zijn er lichte vormen van geweld uitbesteed aan andere organisaties. In hoeverre kan dit de grondslag voor de politie- identiteit blijven?
- b. De morele en symbolische rol van de politie: deze rol wordt veel bezongen, maar er is relatief weinig van bekend. Wat verwachten burgers bijvoorbeeld van deze rol en hoe cruciaal is zij voor de identiteitsvraag? En mocht de rol cruciaal zijn: welke consequenties heeft dit voor wat ze moet kunnen garanderen en wat betekent dit voor de verhouding tussen ‘boeven vangen’ (opsporing) en pro-actief optreden?
- c. Het motto ‘waakzaam en dienstbaar’: voldoen deze woorden als missie van de politiefunctie? Worden ze door burgers als zodanig begrepen, en leveren ze voldoende herkenbaarheid op? Is de identiteit van de politie via dit motto voldoende onderscheidend geformuleerd?
- d. De rol in het maatschappelijk debat: de positie van de politie is ondergeschikt aan het gezag (bestuur en openbaar ministerie). Toch veronderstelt een herkenbare positie dat men op basis van eigen inzichten en een eigen standpuntbepaling kan deelnemen aan het publieke debat. Hoe heeft de rol van de politie zich ontwikkeld en hoe verhouden de eisen van herkenbaarheid en ondergeschiktheid aan gezag zich tot elkaar?
- e. Vakmanschap: de notie van vakmanschap is belangrijk. Politie- mensen moeten in wisselende contexten met alle lagen van de bevolking werken, waarbij elke situatie weer nieuwe afwegingen vraagt. Dat vereist professionaliteit of vakmanschap en discretionaire ruimte. De politie moet maatschappelijke normen uitdragen, maar tegelijk

ruimte hebben voor en nood aan direct handelen op basis van normatieve intuïtie. Wat betekenen dergelijke normen in een diverse samenleving, waarin verschillende normen gehanteerd worden.

Samenwerking in netwerken

Een netwerkmaatschappij veronderstelt de samenwerking met andere partijen – dit inzicht is binnen de politieorganisatie genoegzaam bekend sinds Politie in ontwikkeling (2005). Uit onderzoek en uit de gesprekken is gebleken dat het voor politiemensen – zowel in de leiding als operationeel – vaak moeilijk is om de juiste afspraken te maken en de goede toon te treffen tussen het hebben van gezag en coproductie van veiligheid. Er heeft zich nog nauwelijks een uitgekristalliseerde visie op samenwerking vanuit de politie ontwikkeld. Dit probleem speelt bijvoorbeeld in de veiligheidshuizen. Zowel onder onderzoekers als politiemensen zijn er veel vragen over de samenwerking in netwerken. Men vindt het noodzakelijk, maar waarschuwt voor gevaren als inefficiëntie, teveel horizontaal denken, verwaarlozing van de eigen kernfuncties en dergelijke. Om die reden hebben we veel aandacht besteed aan de identiteit c.q. de kernfunctie van de politie. Deze onderscheidt zich in wettelijke bevoegdheden, handhavingstijl en organisatiecultuur. Dit mag echter de ogen niet doen sluiten voor de vraagstukken die hier spelen. In dat verband komen we tot de volgende selectie van vijf onderwerpen.

- a. De informatiepositie van de politie: deze is allesbepalend voor de vraag naar de positie van de politie. Daarbij gaat het om vraagstukken van privacy, efficiency en begrenzing. Wat moet de politieorganisatie weten en wat kan ze delen? Zo wordt in de interviews aandacht gevraagd voor de consequenties van de nationale politie voor informatiedeling (zowel extern als intern): ‘De politie heeft altijd willen halen, maar je kunt niet samenwerken als je niet ook af en toe wat geeft.’
- b. De politie als flexibele organisatie: samenwerking in een netwerksamenleving betekent dat (ook) de politie in verschillende omgevingen andere gedaanten moet aannemen. Er zijn zogeheten ‘netwerkcompetenties’ nodig. De politie moet ingesteld zijn op flexi-

bel opereren. Maar hoe verhoudt dat zich tot eenheid van optreden en doelmatige organisatie? Wat betekent good governance in dat verband?

- c. Sturing en regie in de veiligheidszorg: de politie is formeel een uitvoeringsorganisatie en wordt als zodanig aangestuurd door de gemeente en het openbaar ministerie. Operationeel gezien is de politie vaak leidend, bijvoorbeeld ten opzichte van stadstoezicht. De verhouding tussen formele en operationele sturing is niet zonder complicaties. Op welke plaatsen en bij welke gelegenheden heeft de politie het voor het zeggen? Hoogenboom (2010) waarschuwt voor te horizontaal denken, waardoor de politie 'in de coulissen' zou verdwijnen.
- d. De invloed van digitalisering op samenwerking: Door digitalisering gaat samenwerking er anders uitzien en daardoor het politiewerk. Wat kun je wel en niet uitwisselen, mogen banken cliëntgegevens verstrekken? Er komen allemaal nieuwe vraagstukken: wat is de verantwoordelijkheid van providers?
- e. De politie in de veiligheidshuizen: de veiligheidshuizen staan voor een periode van doorontwikkeling. Ze kunnen beschouwd worden als unieke constructies in de Nederlandse veiligheidszorg, maar zijn tegelijkertijd nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Wat levert samenwerking binnen de veiligheidshuizen de politie op? Wat zijn de gevolgen ervan voor de politieorganisatie en politiefunctie? Meer in het bijzonder speelt de relatie tussen aansturing vanuit de driehoek en operationele afspraken binnen de casusoverleggen.
- f. Op basis van de literatuurstudie is nog een vierde thema onderscheiden, namelijk de democratische controle op de politieorganisatie. Dit onderwerp is in het vervolg nauwelijks aan de orde gekomen, maar is vanuit het oogpunt van de democratische rechtsstaat van doorslaggevende betekenis. Het zou gezien de beperkte empirische aandacht tot op heden als zelfstandig thema kunnen worden toegevoegd.

3.3 Onderzoeksstrategie

De betekenis van onderzoek en reflectie kan in de huidige samenleving nauwelijks worden onderschat. Dit heeft te maken met dezelfde ambiguïteit waarmee we dit hoofdstuk zijn begonnen. In onduidelijke situaties, zonder heldere normen en duidelijke ideologische richting speelt de wetenschap een grote rol. Daar komt bij dat de uitvoeringspraktijk steeds ingewikkelder wordt en meer ondersteuning behoeft. In dat verband is het van belang een bepaald type wetenschappelijke ondersteuning meer in het bijzonder te ontwikkelen.

We wijzen op voorhand op twee mogelijke benaderingen.

1. Thematische impulsen. Voornoemde thema's zijn breed en herbergen vele onderzoeksvragen. In dat verband wordt voorgesteld zogenoemde thematische impulsen te organiseren, waarin wetenschappers, strategen en uitvoerders doorspreken over de betrokken thema's. Deze impulsseminars hebben een drieledig doel: precisering van de onderzoeksvragen, draagvlakontwikkeling voor de resultaten en directe reflectie op de eigen politiepraktijk.
2. Translationeel onderzoek. Op diverse terreinen (gezondheidszorg, onderwijs) bestaat steeds meer aandacht voor het belang van directe relaties tussen professionalisering en onderzoek. De vraag 'wat werkt' is steeds meer afgelost door de bredere vraagstelling: wat werkt voor wie in welke omstandigheden? Deze ontwikkeling behoeft aparte (wetenschappelijke) aandacht en kan als zodanig worden gethematiseerd in de onderzoeksprogrammering.

Geïnterviewden en deelnemers expertmeetings naar functie

Adang, O.M.J.	Lector Openbare Orde en Gevaarbeheersing Politieacademie
Blouw, H. de	Programmamanager Lerende Politieorganisatie Politieacademie
Brink, G. van den	Lector Ethiek en gezag Politieacademie en Hoogleraar Maatschappelijke Bestuurskunde Universiteit van Tilburg
Duin, M.J van	Lector Crisisbeheersing Politieacademie en Senior Onderzoeker Lokale Zaken
Giebels, E.	Hoogleraar Sociale Psychologie van Conflict en Veiligheid Universiteit Twente
Heel, A. van	Programmamanager Financieel economische criminaliteit Politieacademie
Hengst, M. den	Lector Intelligence Politieacademie en Assistant Professor Faculty of Technology, Policy and Management Technische Universiteit Delft
Jochoms, Dr. T.	Programmamanager Politieleiderschap Politieacademie
Kasse, J.	Programmamanager Crisisbeheersing Politieacademie
Kop, N.	Plaatsvervangend Lector Criminaliteitsbeheersing en Recherchekunde Politieacademie

Kuijs, L.	Korpschef Brabant Zuid-Oost en voorzitter Raad van Korpschefs
Land, M. van der	Hoofd onderzoek Politieacademie
Meershoek, G.	Lector Politiegeschiedenis Politieacademie en UHD Safety Governance Universiteit Twente
Oorschot, W.A.J. van	Programmamanager Openbare orde en Gevaarbeheersing Politieacademie
Poot, C. de	Lector Forensisch onderzoek Politieacademie
Postema, B.	Programmamanager forensisch onderzoek Politieacademie
Regterschot, H.	Programmamanager Intelligence Politieacademie
Rookhuizen, B.	Korpschef Limburg-Noord
Snel, G.	Programmamanager Criminaliteitsbeheersing en Recherchekunde Politieacademie
Spapens, A.C.M.	Lector Milieucriminaliteit Politieacademie en Senior Onderzoeker Universiteit van Tilburg
Spijk, L. van	Senior communicatieadviseur Politieacademie
Stol, W.Ph.	Lector Cybersafety NHL Hogeschool/ Politieacademie en Bijzonder hoogleraar Politiestudies Open Universiteit
Tops, P.	Lid College van Bestuur Politieacademie en Hoogleraar Bestuurskunde Universiteit van Tilburg
Torre, E. van der	Lector gebiedsgebonden politie Politieacademie

Literatuur

Adang, O., Wal, R. van der, Quint, H. (2010). Zijn wij anders?: Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft. Apeldoorn: Politieacademie.

Albert, H.J. (1994). De ongelijkzijdige driehoek. Onderlinge betrekkingen tussen lokaal bestuur, Openbaar Ministerie en politie. Dissertatie. Gouda Quint, Arnhem.

Bakker, I. (2009). Van goede wil en samenwerking: Een onderzoek naar samenwerking in de aanpak van meerderjarige veelplegers. Den Haag: Nicis Institute.

Bakker, I & M. Krommendijk (2009) De politie aan zet. De politieke aanpak van veelplegers in Deventer. Politie & Wetenschap reeks verkenningen. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Bayley, D. & Shearing, C. (1996). 'The future of policing'. Law and Society Review, 30 (3), 585-606.

Bekkers, V. et al. (2006). De nodale oriëntatie van de Nederlandse politie: Over criminaliteitsbestrijding in de netwerksamenleving; bouwstenen voor een beleidstheorie. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Benson, J. (1975). 'The organizational network as political economy'. Administrative Science Quarterly, 20, 229-250.

Bervoets, E.J.A. en E.J. Van der Torre (2010). Politie en politiek: waken voor instrumentele verhoudingen. In: Tijdschrift voor de Politie, Jrg. 72, nr. 6 - juli/augustus 2010.

Bervoets, E.J.A., Torre E.J. van der, Dobbelaar, J. (2009) Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke advisering en signalering, reeks Politiekunde nr. 26b. Apeldoorn/ Den Haag: Politie en Wetenschap / Reed Business.

Boekhoorn, P. & Speller, T (2004) Ketensamenwerking als kerntaak van de politie. Inventarisatie van twee samenwerkingsprojecten bij de aanpak van jeugd (Politie & Wetenschap Verkenningen) Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Broekhuizen, J., R. van Steden & H. Boutellier (2010). Versnipperde regie. Tijdschrift voor Veiligheid 2010 (9) 2, 21 – 33.

Boutellier, H. (2002). De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rondom misdaad en straf. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Boutellier, H. (2005). Meer dan veilig: Over bestuur, bescherming en burgerschap. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Boutellier, H. (2011). De improvisatiemaatschappij: Over de sociale ordening in een onbegrensde wereld. Den Haag: Boom/Lemma Uitgevers.

Boutellier, H. (2011b). In: (Muller, E.R. & M.M.S. Mekel eds.) Burgers bestuur en veiligheid. Over de rol van burgers en de verwachtingen die zij hebben van de overheid. Den Haag: Rob.

Boutellier, H. & Steden, R. van (2011). 'Governing nodal governance: The "anchoring" of local security networks', in: A. Crawford (red.), International and comparative criminal justice and urban governance: Convergences and divergences in global, national and local settings. Cambridge: Cambridge University Press, 461-482.

Broekhuizen, J. et al. (2010). 'Versnipperde regie: De positie van de gemeente in een lokaal veiligheidsnetwerk'. Tijdschrift voor Veiligheid, 9 (3), 21-33.

Brink, G. van den (2010). Empathie & handhaving. Apeldoorn: Politie-academie.

Burgwal, B. van de (2010). *Burgernet: Onderzoek naar bekendheid van en meningen over Burgernet in Amersfoort*. Amersfoort: Gemeente Amersfoort, afdeling Onderzoek en Statistiek.

Cachet, L. (1990). *Politie en sociale controle; over het effect van politie-optreden: een vergelijkend onderzoek naar verkeersdelicten, gezinsgeweld en drugsgebruik*. Arnhem, Gouda Quint.

Caem, B. van (2008). *Verborgen kracht: Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

CBS (2009). *Veiligheidsmonitor Rijk*. Den Haag (www.cbs.nl).

CBS (2011). *Integrale Veiligheidsmonitor 2010. Landelijke rapportage*. Den Haag/Heerlen: CBS.

Clarke, J. & Newman, J. (1997). *The managerial state: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. Londen: Sage.

Cleiren, C.P.M. (2004). *Toezicht op de rechtshandhaving*. In: Muller, E.R. (Red). *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen* (p. 503 – 540). Kluwer, Alpen aan de Rijn.

Crawford, A. et al. (2005). *Plural policing: The mixed economy of visible patrols in England and Wales*. Bristol: Policy Press.

Crijns, J.H. (2010). *Een terugtocht van de politie uit de openbare ruimte? Over de consequenties van de bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte voor de taak en positie van de politie*. *Strafblad*, 2010, p. 376 -386.

Das, D. et al. (2007). 'The changing "soul" of Dutch policing: Responses to new security demands and the relationship with Dutch tradition'. *Policing: An international journal of police strategies & management*, 30 (3), 518-532.

Delden, P.J. van, (2009) *Samenwerking in de publieke dienstverlening: Ontwikkelingsverloop en resultaten*. Delft: Eburon.

Dijkstra, G. & Van der Meer, F. (2003). 'Disentangling blurring boundaries: The public/ private dichotomy from an organizational perspective', in: M. Rutgers (red.), *Retracing Public Administration*. Oxford: Elsevier Science, 89-106.

Elzinga, D.J. (1999). 'Het politiebestedel', in: C. Fijnaut et al. (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisaties*. Alphen aan den Rijn: Samsom, 45-64.

Engberts, A.B. & H.G.M. Cornelissen (2010). Swiebertje en Superman. De burgemeester en zijn taak in openbare orde en veiligheid. In: *Justitiële Verkenningen*. De burgemeester. 36, (3), 2010, 73 – 85.

Fielding, N., & Innes, M. (2006). Reassurance policing, community policing and measuring police performance. *Policing & Society*, 16(2), 127-145.

Flight, S., Andel, A. van den, & Hulshof, P. (2006). *Vertrouwen in de politie. Een verkennend onderzoek*. Amsterdam: DSP-groep.

Garland, D. (1996). 'The limits of the sovereign state: Strategies of crime control in contemporary society'. *British Journal of Criminology*, 36(4), 445-71.

Garland, D. (2001). *Culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Chicago: University of Chicago Press.

Gilleir, F. (2010). 'Handhaving in havens tegen de achtergrond van het 'nodal-governance' model: De positie van de politie in een netwerk-samenleving'. *Cahiers Politiestudies*, 15 (2), 87-100.

Goderie, M., & Tierolf, B., m.m.v. Boutellier, H. & Dekker, F. (2008). *Baat bij de politie. Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Goudriaan, H. (2006). *Reporting crime. Effects of social context on the decision of victims to notify the police* (dissertatie). Veenendaal: Universal Press.

- Granovetter, M. (1973). 'The strength of weak ties'. *The American Journal of Sociology*, 78 (6), 1360-1380.
- Gunther Moor, L., & Ponsaers, P. (2007). Voorwoord. In P. Ponsaers, & L. Gunther Moor (Red.), *Reassurance Policing. Concepten en receptie* (pp. 5-10 Brussel: Uitgeverij Politeia.
- Hauber, et al., A. (1996). 'Some forms of functional social control in the Netherlands and their effects'. *British Journal of Criminology*, 36 (2), 199-219.
- Hill, J. & Lynn, L. (2005). 'Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 173-95.
- Hoogenboom, A.B. (1994). *Het politiecomplex: Over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*. Arnhem: Gouda Quint.
- Hoogenboom, A.B. et al. (red.) (2000). *Privatisering van toezicht en opsporing*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Hoogenboom, A.B. (2006). 'Grey intelligence'. *Crime, Law and Social Change*, 45 (4/5), 373-381.
- Hoogenboom, A.B. (2009). 'Dingen veranderen en blijven gelijk'. *Justitiële Verkenningen*, 35 (1), 63-77.
- Hoogenboom, A.B. (2010a). *The governance of policing and security: Ironies, myths and paradoxes*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hoogenboom, A.B. (2010b). *Politie in de netwerksamenleving: De havens in Rotterdam*. Dordrecht: SMVP.
- Hoogenboom, B. (2010c). *Bringing the police back in: Notes on the lost & found character of the police in police studies*. Dordrecht: SMVP.

Hoogenboezem, J. & Hoogenboezem, D. (2005). 'Coping with targets: performance measurement in the Netherlands police'. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 54 (7), 568-578.

Huberts, L.W.J.C. (2004). *Politiebestel in de praktijk: sturing en invloed*. In: Fijnaut C.J.C.F., E.R. Muller, U. Rosenthal en E.J. van der Torre (Red.). *Politie, Studies over haar werking en organisatie* (p. 141 – 168). Kluwer, Alphen aan de Rijn.

Huberts, L. (1998). *Blinde vlekken in de politiepraktijk en politiewetenschap*. Arnhem: Gouda Quint.

Huberts, L.W.J.C., S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.J. van den Heuvel (2004). *Paradoxaal politiebestel*.

Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie. VU, B&A, Politie & Wetenschap, Apeldoorn.

Ilcan, I. & Basok, T. (2004). 'Community government: Voluntary agencies, social justice, and the responsabilization of citizens'. *Citizenship Studies*, 8 (2), 129-144.

Innes, M. (2004). 'Reinventing tradition? Reassurance, neighborhood security and policing'. *Criminal Justice*, 4 (2), 151-171.

Johnston, L. (2000). 'Transnational private security: The impact of global commercial security', in J.W.E. Sheptycki (red.). *Issues in transnational policing*. London: Routledge, 21-42.

Johnston, L. & Shearing, C. (2003). *Governing security: Explorations in policing and justice*. Londen: Routledge.

Jones, T. (1995). *Policing and democracy in the Netherlands*. Londen: Policy Studies Institute.

Jones, T. & Newburn, T. (1998). *Private security and public policing*. Oxford: Clarendon Press.

Jones, T. & Newburn, T. (2002). 'The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems'. *British Journal of Criminology*, 42 (1), 129-46.

Jones, T. & Newburn, T. (red.) (2006). *Plural policing: A comparative perspective*. Londen: Routledge.

Jong, J. de & Haan, W. de (2000). 'Buurtvaders: Sociale controle, solidariteit en burgerlijke verantwoordelijkheid in de Marokkaanse gemeenschap'. *Tijdschrift voor Criminologie*, 42 (4): 383-393.

Jordan, P. Effective policing strategies for reducing crime. In: Goldblatt, P. & Lewis, C. (Eds.) *Reducing offending: An assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*. London: Home Office, Research and Statistics Directorate, pp. 63-82, 1998.

Klerks, P. & Zoomer O.J. (1998). *Gebiedsgebonden politiezorg: Basis voor vernieuwing?* Den Haag: Eysink Smeets & Etman.

Klersks, P. (2008). 'Terughoudend toezicht op omvangrijke private recherche'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 7 (4), 9-19 (themanummer 'private veiligheidszorg').

Klerks, P. et al. (2001). *Particuliere recherche in Nederland: Werkwijzen en informatiestromen*. Lelystad: Koninklijke Vermande.

Klijn, E. & Koppejan, J. (1994). 'Beleidsnetwerken als theoretische benadering: Een tussenbalans'. *Beleidswetenschap*, 11 (2), 143-167.

Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Londen: Sage.

Lammers, J. B. (2004). *Oordelen over de politie. Een analyse van de invloed van contacten op het oordeel van burgers over het functioneren van de politie*. Enschede: IPIT Universiteit Twente.

Lectoraat Gemeenschappelijke veiligheidskunde (2007). *Meer heterdaadkracht 'Aanhoudend in de buurt'*. Onderzoeksrapport over de rol van burgers bij directe opsporing. Apeldoorn: Politieacademie.

Landman, W., Beers, P. van & F. van der Laan (2009) Verbinden van politie- en veiligheidszorg, reeks Politiekunde 26a. Apeldoorn/ Den Haag: Politie en Wetenschap Politiekunde nr. 26b/ Reed Business.

Lindblom, C. (1959). 'The science of 'muddling through''. Public Administration Review, 19, 79-88.

Loader, I. (2000). 'Plural policing and democratic governance'. Social and Legal Studies, 9 (3), 323-345.

Loader, I. & Mulcahy, A. (2003). Policing and the condition of England: Memory, politics, and culture. Oxford: Oxford University Press.

Loader, I. & Walker, N. (2005). 'State of denial? Rethinking the governance of security'. Punishment and Society, 6 (2), 221-228.

Loader, I. & Walker, N. (2007). Civilizing security. Cambridge: Cambridge University Press.

Mein, A.G. (2010). Uitbreiding bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid: Een versterking of verzwakking van de positie van de burgemeester? Tijdschrift voor Veiligheid, 9(3), 34-44.

Ministerie van BZK (2006). De gemeente als regisseur: Lokale daadkracht organiseren. Den Haag.

Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK (2002). Naar een veiliger samenleving. Den Haag.

Muller, E.R., L.J.J. Rogier, H.R.B.M. Kummeling et al. (2008). Bestuur, recht en veiligheid. Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

Naeyé, J. (2009). Nederlands Politierecht. Tekst en commentaar 2009-2010. Alphen aan de Rijn.

Nelen, H. & Huisman, W. (2008). 'Breaking the power of organized crime? The administrative approach in Amsterdam', in: Siegel, D. & Nelen, H. (red.). *Organized crime: Culture, markets and policies*. New York: Springer, 207-218.

Nelissen, P. (2010). *Vastpakken en niet meer loslaten: Een onderzoek naar de werkwijze en effectiviteit van zes Limburgse veiligheidshuizen*. Maastricht: Nelissen Onderzoek & Advies.

Neve, R. (2010). *Netwerken op de stromen*, werkdocument juni 2010 KLPD, IPOL.

Noije, L. van & Wittebrood, K. (2007). 'Veiligheid', in: R. Bijl et al. (red.) *De Sociale staat van Nederland*. Den Haag: SCP, 213-244.

Olson, M. (1971). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Harvard: Harvard University Press.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley.

Pakes, F. (2006). 'The ebb and flow of criminal justice in the Netherlands', *International Journal of the Sociology of Law*, 34 (3): 141-156.

Politietop (2010). *Rapportage Politietop over waardering, respect en gezag bij de politie*.

Prins, R & L. Cachet (2010). *Integrale veiligheidszorg en de burgemeester*. Tijdschrift voor Veiligheid 2010 (10) 1, 43 – 58.

Projectgroep Visie op de politiefunctie (2005). *Politie in ontwikkeling: Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.

Projectgroep Organisatie Structuren (1977). *Politie in verandering*. Den Haag: NPI.

Projectgroep Opsporing-2 (Raad van Hoofdcommissarissen) (2003) 'Tegenhouden' Troef; Een nadere verkenning van 'tegenhouden' als alternatieve strategie van misdaadbestrijding.

Punch, M. (2006) Van 'alles mag' naar 'zero tolerance': policy transfer en de Nederlandse politie. Apeldoorn: Politie & Wetenschap

Raad voor het Openbaar Bestuur (2011a) Burgers, bestuur en veiligheid. Over de rol van burgers en de verwachtingen die zij hebben van de overheid. Den Haag: Rob.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2011b) Veiligheid en vertrouwen. Kernen van een democratische rechtstaat. Den Haag: Rob.

Rathenau Instituut (2007). Van privacyparadijs tot controlestaat? Misdaad- en terreurbestrijding in Nederland aan het begin van de 21ste eeuw. Den Haag.

Reiner, R. (1992). 'Policing a postmodern society'. *Modern Law Review*, 55 (6), 761-781.

Rittel, H. & Webber, M. (1973). 'Dilemmas in a general theory of planning'. *Policy Sciences*, 4, 155-169.

Rosenthal, U, Bruinsma, G.J.N., E.R. Muller, Van der Torre, E.J. et al. (1998). Evaluatie Politiewet 1993. Een diepte-onderzoek. VUGA BV, Amsterdam

Rosenthal, U. (2004). Politie en staat, in: Fijnaut C.J.C.F., E.R. Muller, U. Rosenthal en E.J. van der Torre (Red.). *Politie, Studies over haar werking en organisatie* (p. 19 – 44). Kluwer, Alphen aan de Rijn.

Rovers, B. (2011) Resultaten van veiligheidshuizen. Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek. Den Haag: WODC.

Scholten, R. D. (2008). Burgerparticipatie: een empirische verkenning. In H. Boutellier & R. Van Steden, *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving* (pp. 223-242). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Shamir, R. (2008). 'The age of responsabilization: On market-based morality'. *Economy and Society*, 37 (1), 1-19.

Shapland, J. & Vagg, J. (1998). *Policing by the public*. Londen: outledge.

Shearing, C. & Stenning, P. (1981). 'Modern private security', in M. Tonry & N. Morris (red.), *Crime and Justice (Volume 3)*. Chicago: University of Chicago Press, 193-245.

Shearing, C. & Wood, J. (2003) 'Nodal governance, democracy and the new 'denizen''. *Journal of Law and Society*, 30 (3), 400-19.

Sinclair, A. (1995). 'The chameleon of accountability: Forms and discourses'. *Accounting, Organization and Society*, 20 (2/3), 219-237.

Sinning, P. (2010) *Veiligheidshuizen in perspectief*, *Tijdschrift voor de Politie*, 72, 3.

Sluis, A. et al. (2008). 'Result-based agreements for the police in the Netherlands'. *Policing: An international journal of police strategies & management*, 31 (3), 415-434.

SMVP (2006). *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*. Dordrecht.

Sørensen, E. (2006). 'Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance'. *The American Review of Public Administration*, 36, 98-114.

Steden, R. van (2007). *Privatizing policing: Describing and explaining the growth of private security*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Steden, R. van (red.) (2011). *Strategieën van lokale veiligheid: Een achtergrond studie en drie reflecties*. Amsterdam University Press.

Steden, R. van (2008). *Straatcoaches in Slotervaart. Enige kanttekeningen bij het idee van een 'overheid op afstand'*. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 2008 (7) 4, 20-29.

Steden, R. van & Jones, T. (2010). 'Explaining the growth of plural policing: Comparing the Netherlands and Britain'. *Journal of Police Studies [Cahiers Politiestudies]*, 16 (3), 289-306 (themanummer 'policing in Europe').

Stoker, G. (1998). 'Governance as theory: Five propositions'. *International Social Science Journal*, 155, 17-28.

Stokkom, B. van (2011). De problematische regierol van gemeenten: naar een democratische lokale veiligheidszorg. In: Van Steden, R. (Red.) *Strategieën van lokale veiligheid. Een achtergrondstudie en drie reflecties* (p. 67-80) NICIS Institute, Amsterdam University Press.

Stokkom, B. van (2007). Omstreden orde, naar een gepolitiseerde lokale veiligheidszorg. In P. Ponsaers, & L. Gunther Moor (Red.), *Reassurance Policing. Concepten en receptie* (pp. 153-182). Brussel: Uitgeverij Politeia.

Stokkom, B. van, Terpstra, J., & Gunther Moor, L. (2010). *De politie en haar opdracht. De kerntakendiscussie voorbij*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

Stokkom, B. van (2005). 'Zero tolerance in de praktijk: Handhaving van de "kleine norm" door politie of boa's?' *Justitiële Verkenningen*, 31 (6), 44-59.

Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (2005). *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*. Den Haag (Commissie Leemhuis-Stout; www.politiebestel.nl)

Stuurgroep Samen werken aan Veiligheid (2006). *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*. Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie. Dordrecht.

Swaaningen, R. van (2005). 'Public safety and the management of fear'. *Theoretical Criminology*, 9 (3), 289-305.

Terpstra, J. (2007). 'Nieuwe toezichthouders in het publieke domein: Geruststelling, Fragmentering, Vermarkting', in: P. Ponsaers & L. Gunther Moor (red.), *Reassurance policing: concepten en receptie*. Brussel: Politeia, 129-152 (Cahiers Politiestudies).

Terpstra (2008a). 'Beheersing van criminaliteitsrisico's door het bedrijfsleven'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 7 (4), 30-40 (themanummer 'private veiligheidszorg').

Terpstra, J. (2008b). *Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Den Haag: Reed Business.

Terpstra, J. (2010). *De maatschappelijke opdracht van de politie: Over identiteit en kernelementen van politiewerk*. Den Haag: BJU.

Terpstra, J. (2002). *Sturing van de politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. IPIT, Politie en Wetenschap, Apeldoorn.

Terpstra, J. (2010). *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

Terpstra, J. et al. (2010). 'Inleiding: De opdracht van de politie', in: B. van Stokkom et al. (red.), *De politie en haar opdracht: De kerntakendiscussie voorbij*. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu, 7-24.

Terpstra, J. & I. Bakker (2002) *Met recht lokaal; Evaluatie van Justitie in de Buurt*. Enschede: IPIT. Terpstra, J. & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Commissie Politie en Wetenschap/Kerckebosch.

Terpstra, J. & M. Krommendijk (2010). *Gemeentelijke regie in de veiligheidszorg. Schets van relevante factoren en een wetsvoorstel*. *Tijdschrift voor Veiligheid* 2010 (9) 2, (p. 9 – 20).

Terpstra, J. & Steden, R. van (2008). 'Private veiligheidszorg als onderzoeksterrein: een inleiding'. Tijdschrift voor Veiligheid, 7 (4), 3-8 (themanummer 'private veiligheidszorg').

Terpstra, J. & Trommel, W. (2009). 'Police, managerialization and presentational strategies'. Policing: An International Journal of Police Strategies and Management, 31 (1), 128-143.

Tops, P.W., M. van Duin, P. van Os & S. Zouridis (2010). Sleuren of sturen. Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie. Commissie Bestuur en Veiligheid VNG, Apeldoorn/Den Haag.

Torre, E.J. (2011) Politiewerk aan de basis: stevig en nuchter. Lectoraat gebiedsgebonden Politie Apeldoorn: Politieacademie.

Vianen, R.T. van, C. Hoogeveen, G.J. Slump, G.M. Maaskant, and A.M. Persoon (2008) Evaluatie Justitie in de Buurt Nieuwe Stijl; Verbindende netwerken in de veiligheidshuizen. Woerden/Den Haag: Van Montfoort/WODC.

Vijver, C. D. van der (2007). Hoofdstuk 3. Reassurance policing in Nederland. In P. van Calster, & L. Gunther Moor (Red.), Reassurance policing. Een alliantie tussen burgers en politie (pp. 27-38). Dordrecht/Gent: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.

Vijver, C. D. van der, Geurts. P. A., & Zoomer, O. J. (2009). De tevredenheid met het laatste politiecontact. Enschede: IPIT Universiteit Twente.

Vijver, C. D. van der, Johannink, R., Overal, K., Slot, P., Vermeer, A., Werff, P. van der, Willekens, H., & Wisman, F. (2009). Burgernet in de praktijk. De evaluatie van de pilot van Burgernet. Dordrecht/Gent: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.

Vijver, C. van der et al. (2001). Kerntaken van de politie: Een inventarisatie van heersende opvattingen. Zeist: Commissie Politie en Wetenschap/ Kerckebosch.

Weber, M. (1972 [1922]). *Gezag en bureaucratie* (onder redactie van A. van Braam). Rotterdam: Universitaire Pers.

Waarden, F. van. (2006). 'Werk in een wantrouwende wereld: Omvang en oorzaken van een uitdijende controle-industrie'. *B&M*, 33 (4), 232-252.

Wondergem, L. (2007). To reassure or not to reassure: that is the question. A study of the 'reassurance policing' concept and what it could mean for the Rotterdam-Rijnmond Police Force. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.

Wondergem, L., & Gunther Moor, L. (2007). Reassurance Policing: een mogelijkheid tot revitalisering van de wijkgerichte aanpak. In P. Ponsaers, & L. Gunther Moor (Red.), *Reassurance Policing. Concepten en receptie* (pp. 35-48). Brussel: Uitgeverij Politeia.

Wood, J. & Shearing, C. (2007). *Imagining security*. Cullompton: Willan.

Wood, J. & Shearing, C. (2009). 'De nodale politiefunctie'. *Justitiële Verkenningen*, 35 (1), 11-38. Young, J. (1999). *The exclusive society*. Londen: Sage.

Zoomer, O. J., Geurts, P. A. Th. M., & Vijver, C. D. van der (2002). *De gebiedsgebonden politiezorg als uitdaging*. Enschede: IPIT Universiteit Twente.

Colofon

Uitgave	Politieacademie
Datum	18 november 2011
Oplage	300 exemplaren
Omslagfoto	Hollandse Hoogte, Amsterdam
Vormgeving	CLIC-soft & design BV, Enschede
Drukwerk	OBT, Den Haag

Productiebegeleiding

Communicatie & Marketing, Politieacademie

Voor reacties of vragen:

communicatie@politieacademie.nl

© 2011 Politieacademie

Behoudens door de wet gestelde uitzonderingen mag niet uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van de Politieacademie, die daartoe door de auteurs met uitsluiting van ieder ander onherroepelijk is gemachtigd.

